

Трудоправовое исследование взаимодействия кадровой и государственной политики в цифровую эпоху

А. В. Серова

Уральский государственный юридический университет им. В. Ф. Яковлева,
Российская Федерация, 620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

Для цитирования: Серова, Алёна В. 2023. «Трудоправовое исследование взаимодействия кадровой и государственной политики в цифровую эпоху.» *Ежегодник трудового права* 13: 65–80. <https://doi.org/10.21638/spbu32.2023.104>

Автором рассматриваются теоретические основы взаимодействия кадровой и государственной политики в условиях развития цифровой экономики. Поставленная цель достигается путем решения следующих задач: изучение понятий «кадровая политика» и «государственная политика»; исследование их стадий реализации; выделение и исследование отдельных аспектов взаимодействия кадровой и государственной политики в контексте цифровизации сферы труда; формулирование и обоснование политико-правовых предложений, направленных на решение выявленных проблем. Методология исследования основана на системном и политико-юридическом подходах. Основные результаты исследования следующие. Во-первых, выделены и проанализированы системно-структурный и содержательный аспекты взаимодействия кадровой и государственной политики в части, касающейся цифровизации сферы труда. Определено, что системно-структурный аспект проявляется в следующем: кадровая политика является частью системы государственного управления; в структуру любой отраслевой государственной политики всегда включается кадровый блок. С точки зрения содержательного аспекта, с одной стороны, через реализацию кадровой политики воплощаются в жизнь принятые государством политические решения, а с другой — работодатели как субъекты кадровой политики с помощью механизмов социального партнерства или самостоятельно в ходе проведения мониторинга реализации государственной политики могут высказать свое мнение относительно выявленных дефектов в процессе реализации государственной политики. Особенностью такого взаимодействия является то, что повлиять на развитие государственной политики в части, касающейся цифровизации сферы труда, могут не только работодатели, но также и работники как объекты кадровой политики, например, с помощью механизмов социального партнерства. На примере государственной политики в области развития цифровой экономики описаны стадии реализации кадровой и государственной политики, в рамках которых они взаимодействуют друг с другом. В исследовании также сформулированы и обоснованы политико-правовые решения проблем машиночитаемого трудового права, замены человеческого труда на цифровые технологии, подготовки и дополнительного профессионального образования работников.

Ключевые слова: кадровая политика, государственная политика, цифровая экономика, сфера труда, электронный кадровый документооборот, машиночитаемое право, искусственный интеллект, роботизация, концепция обучения в течение всей жизни.

1. Введение

Кадровая политика, отдельные направления государственной политики, в том числе государственная кадровая политика, как самостоятельные категории являются предметом исследования различных наук. Юриспруденция в этом смысле не является исключением. Кадровая политика активно изучается юристами в контексте правового регулирования государственного и муниципального управления, в том числе государственной и муниципальной службы, в пределах науки конституционного и муниципального права, административного права (Антошина 2011; Киреева 2010). Ученые, занимающиеся научной деятельностью в области истории и теории государства и права, посвящают свои труды таким вопросам, как, например, о государственной правовой политике, истории развития кадровой политики и государственной политики на определенных этапах существования российского государства (Исаков 2010) и др. Кроме того, в теории государства и права активно развивается политико-юридический методологический подход к исследованию предмета научного анализа (Кодан 2012).

Что касается науки трудового права, то кадровая политика, государственная политика в части, касающейся сферы труда, а тем более их взаимодействие, равно как и синергетический эффект, появляющийся в результате этого, являются недостаточно изученными. Существенный вклад в научный анализ данного вопроса был внесен представителями ленинградской (санкт-петербургской) школы трудового права. Среди их базовых научных работ следует упомянуть следующие: монографии «Социальная политика и трудовое право» (Пашков и Ротань 1986) и «Кадровая политика и право» (Пашков, Иванкина и Магницкая 1989); трехтомное издание «Курс российского трудового права», в рамках которого особый интерес в контексте заявленной темы представляет т. 2: «Рынок труда и обеспечение занятости (правовые вопросы)» (Курс российского трудового права 2001) и др. Не умаляя научной ценности проведенных исследований, стоит отметить, что политика является динамичным явлением, а всеохватывающий процесс цифровизации вносит глобальные преобразования в общественные и политические отношения, вследствие чего современный анализ взаимного влияния кадровой и государственной политики с точки зрения трудового права является интересным и значимым с научной точки зрения.

В фокусе внимания основной массы современных фундаментальных трудовправовых исследований находятся следующие вопросы: исторический аспект взаимодействия кадровой и государственной политики (Иванчина 2019; Хохлов 2021a; 2021b; 2021c); в части современной государственной политики изучается в основном содержание ее отдельных направлений, в той или иной степени касающихся сферы труда (Галицына 2007; Саликова 1992); кадровая политика сама по себе практически не становится самостоятельным объектом исследований, проводимых специалистами в области трудового права, однако учеными-трудоуказками активно анализируются трудоуправочные средства реализации работодателями кадровой политики (Артемова 2005; Новикова 2007). Вместе с тем без должного внимания остались вопросы, каким образом, собственно, происходит сам процесс взаимодействия кадровой и государственной политики в их развитии. Таким образом, проведение научных исследований, посвященных поиску теоретических трудоуправочных основ не только для формирования и реализации государственной

и кадровой политики, но и особенно для определения порядка их взаимодействия, представляется актуальным и необходимым как для развития науки трудового права, так и для модернизации действующего трудового законодательства.

2. Основное исследование

2.1. Понятие и стадии реализации кадровой и государственной политики: междисциплинарный подход к построению теоретических основ исследования

Как уже было отмечено ранее, кадровая и государственная политика являются междисциплинарным предметом исследования. В связи с этим логичным видится поиск теоретических основ для проведения трудово-правового исследования взаимодействия государственной и кадровой политики в эпоху цифровизации среди научных знаний, накопленных в других отраслях наук. Тем более что цифровые трансформации, происходящие во всех сферах жизни общества, требуют для их изучения именно такого — комплексного и системного — подхода. Остановимся на двух важных моментах: на определении понятий «кадровая политика» и «государственная политика», а также на выделении стадий их реализации.

Проведенный анализ имеющихся в научной литературе точек зрения по данным вопросам показывает, что в научном сообществе не выработано единого мнения. По этой причине, не ставя перед собой задачу по углубленному их изучению, приведем позиции отдельных авторов, которые будут использованы в качестве методологической основы настоящего исследования.

Так, в политологии отмечается существование нескольких направлений и подходов к определению понятия и сущности государственной политики. Одним из вариантов определения понятия «государственная политика» является следующий: государственная политика — это «общий план действий органов власти, направленных на решение общественных проблем» (Кокорин 2012, 13). В общетеоретической правовой науке под государственной политикой предлагается понимать «совокупность статических и динамических средств (правовых, информационных, экономических, социальных, организационных и иных), осуществляемых органами государственной власти для достижения поставленных целей» (Воронцов 2011, 18). В юриспруденции принято изучать отдельные виды государственной политики. В рамках трудового права и права социального обеспечения в центре внимания находятся прежде всего вопросы государственной социальной политики. В последнее время они рассматриваются в контексте реализации государством политики по развитию цифровой экономики. По этой причине видится целесообразным привести также определение понятия «социальная политика», которое воплощает в себе предназначение трудового права и права социального обеспечения: «социальная политика есть политика, реализуемая в основном на базе принципов социальной справедливости и социального партнерства в виде целенаправленного воздействия государства (в том числе и на уровне его субъектов), органов местного самоуправления, работодателей, социальных групп и т. д. на систему и условия жизнедеятельности людей с целью улучшения качества их жизни, причем прежде всего — в сферах труда и социального обеспечения» (Галицына 2007, 6–7).

Учеными-политологами применительно к государственной политике предлагается выделять такие стадии ее жизненного пути, как стадии формирования, реализации и оценки результативности (Знаменский 2018, 57). В правовых науках чаще всего ведут речь о формах и уровнях реализации государственной правовой политики. В частности, Е. А. Богославский определяет мировоззренческий (идейно-теоретический), нормативно-регулирующий, деятельно-практический уровни реализации правовой политики (Богославский 2014, 143). Профессор В. А. Рудковский выделяет как формы становления и реализации правовой политики, так и формы ее объективизации. К числу последних он относит, в частности, политико-правовую доктрину, законодательство в широком смысле слова, другие правовые акты, тенденции юридической практики (Рудковский 2009). Р. В. Пузиков предлагает выделять правотворческую, правоприменительную, правоинтерпретационную, доктринальную и обучающую формы реализации государственной правовой политики и указывает на два уровня ее существования — федеральный и региональный (Пузиков 2014).

Что касается определения понятия «кадровая политика», то в экономической литературе под кадровой политикой предприятия понимается «стратегическая деятельность организационной системы управления персоналом, связанная с его развитием и определяющая отношения между профессионально-квалификационными группами между индивидами и предприятием в целом на различных стадиях жизненного цикла его развития» (Сидунова 2004, 7). В политологии больший акцент делается на изучении государственной кадровой политики, которая определяется как «система действий государственной власти по поводу подготовки, совершенствования и смены профессиональных кадров, способных реализовывать государственную власть над трудовыми ресурсами страны и средствами производства» (Федорченко 2008, 12). В юриспруденции также понятие «кадровой политики» наиболее разработано в контексте правового регулирования государственной кадровой политики. Так, например, Т. В. Шукина, которая рассматривает кадровую политику в системе государственной гражданской службы субъектов РФ, сформулировала следующее ее определение: кадровая политика — это «совокупность аргументированных и объективно необходимых мероприятий, проводимых органами государственной власти субъекта РФ в отношении кадрового потенциала в целях его формирования, развития и совершенствования» (Шукина 2001, 11). Автором были выделены такие стадии ее реализации, как правовой мониторинг (мониторинг действующего законодательства и мониторинг кадровой ситуации у конкретного работодателя), формирование кадрового потенциала (нормирование функциональной нагрузки, создание и оптимизация штатной структуры, составление штатного расписания), организационное обеспечение кадровых процессов, планирование и реализация карьеры работников, оценка эффективности и результативности деятельности работников (мотивация работников и применение в отношении них мер юридической ответственности), совершенствование законодательства о кадровой политике (Шукина 2001, 14–15). Несмотря на то что перечисленные стадии реализации кадровой политики выделены применительно к кадровой политике в системе государственной гражданской службы субъектов РФ, они могут быть применены в отношении кадровой политики любого работодателя.

В трудовом праве ключевое определение кадровой политики было сформулировано А. С. Пашковым совместно со своими коллегами в коллективной

монографии (1989) «Кадровая политика и право»: «кадровая политика — одно из ведущих направлений деятельности Коммунистической партии и Советского государства, охватывающих разработку организационных принципов работы с людьми, формирование дееспособных трудовых коллективов и рациональное, эффективное использование трудового потенциала страны» (Пашков, Иванкина и Магницкая 1989, 49). Думается, что данное определение до сих пор не утратило своей актуальности и может быть использовано при условии его адаптации к современным идеологическим установкам. Заслуга данных авторов состоит также в том, что они хотя и не углублялись в решение вопроса о стадиях реализации кадровой политики, однако, по сути, сделали это, проведя анализ правовых основ подготовки кадров, организационно-правовых форм подбора и расстановки кадров руководителей и специалистов, правовых основ распределения и использования кадров.

Рассмотрев теоретико-методологические основы исследования взаимодействия государственной и кадровой политики, перейдем непосредственно к изучению определенного в настоящей статье предмета научного анализа.

2.2. Системно-структурный аспект взаимодействия кадровой и государственной политики

Первым аспектом взаимодействия кадровой и государственной политики является системно-структурный аспект, который проявляется в двух моментах.

Во-первых, кадровая политика является одним из элементов государственного управления. Когда мы говорим о конкретных работодателях, то кадровая политика выступает в качестве элемента организации ими труда и управления трудом. Однако если мы говорим о кадровой политике в системе государственной службы, то в таком случае ее следует рассматривать и как элемент государственного управления. Грамотно выстроенная кадровая политика влияет на то, как осуществляется государственное управление. Данный вывод находит свое подтверждение среди специалистов в области политологии. Так, например, Р. Ф. Латыпов в своем диссертационном исследовании доказывает, что государственная кадровая политика выполняет ряд важных политических функций: реализации политических интересов и распределения политической власти; рекрутинга политико-административных элит; политической социализации кадров; реализации и укрепления федеративных отношений; укрепления государства и государственной безопасности страны (Латыпов 2010, 17–18).

Во-вторых, структурно любая отраслевая государственная политика включает в себя несколько элементов: нормативный, финансово-экономический, организационно-управленческий, кадровый и иные.

В основу выделения системно-структурного аспекта взаимодействия кадровой и государственной политики положен системный подход как один из методов исследования в юридической науке, согласно которому предмет изучается как некоторая множественность элементов, между которыми существуют определенные связи и отношения, обеспечивающие их объединение друг с другом, в результате чего достигается целостность всей системы. Целостность системы определяется в свою очередь тем, что у системы появляются новые интегративные свойства,

которые не присущи образующим ее элементам, возникающие в результате взаимодействия составляющих систему элементов и воздействия внешней среды. При этом сама система остается обособлена от среды, во взаимодействии с которой она выступает как единое и при этом относительно самостоятельное образование (Ображиев 2012, 92).

2.3. Содержательный аспект взаимодействия кадровой и государственной политики

Второй аспект взаимодействия кадровой и государственной политики — содержательный. Кадровая политика является средством реализации государственной политики, поскольку согласно ст. 6 ТК РФ к ведению федеральных органов государственной власти отнесено определение основных направлений государственной политики в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений. Будучи таковой, она призвана воплотить в жизнь принимаемые государством политико-правовые решения.

Как уже было указано ранее, одной из форм реализации государственной политики является правотворчество, в процессе которого государство определяет круг общественных отношений, подлежащих правовому регулированию, наделяет их субъектов правами и обязанностями, нормативно закрепляет правовые средства, которые должны или могут быть использованы работодателями в ходе реализации своей кадровой политики на различных этапах ее реализации, а также правила их применения. В связи с этим справедливым является мнение А. С. Пашкова о том, что «назначение права в данном случае состоит в том, чтобы не только придать принципам правовой политики правовую силу, но и определить конкретные правовые формы подготовки, распределения и использования работников, наделять субъектов отношений необходимыми правами и обязанностями, установить рациональный режим труда и отдыха, утвердить нормы оплаты и создать другие благоприятные условия для эффективного и высококачественного труда» (Пашков 1986, 59).

Рассмотрим содержательный аспект взаимодействия кадровой и государственной политики на примере цифровизации сферы труда. Так, государство, проводя политику в области развития цифровой экономики (Паспорт национальной программы «Цифровая экономика РФ», утв. протоколом Президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам от 04.06.2019 № 7¹), в рамках Федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» поставило в качестве одной из задач создание системы правового регулирования цифровой экономики, основанного на гибком подходе в каждой сфере, а также внедрение гражданского оборота на базе цифровых технологий, и определило в числе результатов федерального проекта обеспечение нормативного регулирования цифрового взаимодействия предпринимательского сообщества и государства, в том числе в части учета сведений о трудовой деятельности работника в электронном виде (электронная трудовая книжка), а также в части заклю-

¹ Здесь и далее все ссылки на нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2022).

чения, изменения, расторжения и хранения трудовых договоров, внедрения кадрового документооборота в электронном виде. Данные результаты государственной политики уже объективированы в форме следующих федеральных законов: Федеральный закон от 16.12.2019 № 439-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в части формирования сведений о трудовой деятельности в электронном виде» и Федеральный закон от 22.11.2021 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»².

Среди федеральных проектов, включенных в Национальную программу «Цифровая экономика РФ», есть также федеральный проект «Кадры для цифровой экономики», который предполагает выполнение следующих задач по обеспечению подготовки высококвалифицированных кадров для цифровой экономики:

— подготовить проекты нормативных правовых актов о разработке и актуализации профессиональных стандартов с учетом современных цифровых технологий для внесения в Национальный совет при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям;

— обучить работающих специалистов, включая руководителей организаций и сотрудников органов власти и органов местного самоуправления, компетенциям и технологиям, востребованным в условиях цифровой экономики;

— разработать совместно с компаниями цифровой экономики прогнозную потребность в ИТ-специалистах до 2024 г. и др.

Отдельный Федеральный проект в рамках Национальной программы «Цифровая экономика РФ» посвящен сквозным цифровым технологиям. При этом стоит указать, что в 2019 г. развитие искусственного интеллекта как одной из сквозных цифровых технологий выделено в качестве отдельного самостоятельного направления государственной политики, о чем свидетельствует принятие Указа Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации», которым была утверждена «Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 г.», что свидетельствует о придании искусственному интеллекту особого значения в рамках развития цифровой экономики. Более того, в 2020 г. появился первый в РФ федеральный закон, посвященный правовому регулированию создания и внедрения технологий искусственного интеллекта — Федеральный закон от 24.04.2020 № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона “О персональных данных”».

Отметим, что в достижении предусмотренных в перечисленных выше федеральных проектах задач и результатов одну из ключевых ролей играют именно работодатели. Они определяют содержание осуществляемой работодателями кадровой политики, например, в части:

— организационного обеспечения кадровых процессов, если речь идет о сведениях о трудовой деятельности работника и об использовании электронных документов, связанных с работой;

² В соответствии с данным законом в ТК РФ появились новые статьи: 22.1, 22.2 и 22.3, в которых содержатся положения об электронном документообороте в сфере трудовых отношений.

- формирования кадрового потенциала, планирования и реализации карьеры работников, если речь идет о подготовке кадров для цифровой экономики;
- и, пожалуй, в части практически всех стадий реализации кадровой политики, если речь идет об использовании цифровых технологий, в особенности технологий искусственного интеллекта.

Как в советское время писал А. С. Пашков, кадровая политика «непосредственно связана с активизацией человеческого фактора, реализацией программы социально-экономического развития» (Пашков 1986, 49). Данный вывод справедлив и применительно к реализации государством политики, направленной на развитие цифровой экономики. Получается, что на стадии формирования государственной политики создаются необходимые правовые условия для осуществления работодателями кадровой политики, а реализуется она непосредственно через реализацию работодателями кадровой политики.

Однако неверно думать, что только государственная политика оказывает влияние на кадровую политику. Кадровая политика, осуществляемая конкретными работодателями и отражающая в первую очередь их потребности в части управления персоналом, в свою очередь также может повлиять на содержание государственной политики. Процесс такого воздействия кадровой политики на государственную выражается в следующем.

Во-первых, только в трудовом праве самим же государством создан специальный отраслевой механизм влияния работодателей как субъектов кадровой политики и, что еще более значимо, влияния работников как объектов кадровой политики на развитие государственной политики, поскольку в силу ст. 35.1 ТК РФ органы социального партнерства напрямую наделены правом участия в формировании и реализации государственной политики в сфере труда. Ярким примером такого взаимодействия был 2020 г., когда государством определялись особенности правового регулирования трудовых отношений и непосредственно связанных с ними отношений в связи с пандемией коронавирусной инфекции и труда дистанционных работников³.

Во-вторых, на стадии оценки результативности государственной политики работодатели, равно как и работники самостоятельно или в лице своих представителей с помощью механизмов социального партнерства, а также в ходе проведения мониторинга реализации государственной политики могут выразить свое мнение относительно выявленных дефектов в правовом регулировании кадровых вопросов и тем самым также повлиять на совершенствование государственной политики. При этом способы выражения их мнения могут быть разными (например, в форме статистических данных, агрегатором которых является Росстат, отчетов и докладов различных ведомств и др.).

Тем самым в содержательном аспекте достигается синергетический эффект, когда государственная и кадровая политика взаимно дополняют и тем самым усиливают друг друга.

³ Дуэль, Алексей. 2020. Проект временных правил регулирования труда представлен в правительство. URL: <https://rg.ru/2020/06/15/proekt-vremennyh-pravil-regulirovaniia-truda-predstavlen-v-pravitelstvo.html> (дата обращения: 06.05.2022).

2.4. Реализация кадровой и государственной политики в области развития цифровой экономики: угрозы для сферы труда

Трудоправовой анализ предмета настоящего исследования показывает, что в результате взаимодействия государственной и кадровой политики в части развития цифровой экономики уже сейчас выявляется ряд проблем, которые должны найти политико-правовое решение на федеральном уровне.

Одна из таких проблем связана с тем, что введение в сферу труда электронного кадрового документооборота порождает проблему машиночитаемого права, которая сейчас очень активно обсуждается в научном юридическом сообществе. Так, например, И. В. Понкин предложил рассматривать машиночитаемое и машиноисполняемое право в трех значениях: прагматическом (право, трансформированное так, чтобы программы были способны осуществлять с ним определенные операции, например находить подходящие нормы, анализировать и толковать их), онтологическом (право, создаваемое на основе специальных языков программирования; логика такого права трансформирована в компьютерно-программную логику) и телеологическом (право, которое инструментально позволяет достичь и обеспечить высокую степень автоматизации решения юридических задач) (Понкин 2021, 235). При этом можно с большей долей вероятности утверждать, что именно онтологический аспект машиночитаемого права является одним из наиболее популярных предметов современных исследований (Ломов и Олейник 2013; Рыбаков 2020). В разработанной Концепции развития технологий машиночитаемого права сформулировано определение онтологии машиночитаемого права: «Онтология машиночитаемого права — онтология предметной области права, формальное представление знаний о праве, правовых понятиях, объектах, моделях и категориях, их классификациях и свойствах, их связях (включая функциональные связи, ограничения, правила и иные значимые утверждения), а также формальное представление знаний о событиях, описывающих взаимодействия объектов и их изменения, попадающие в сферу права»⁴.

Относительно трудового права наблюдается тенденция его развития по пути адаптации под возможности цифровых технологий, а не цифровых технологий под нужды трудового права. Приведем пример. При замене классической бумажной трудовой книжки на сведения о трудовой деятельности (электронная трудовая книжка) в понятийный аппарат трудового права был введен ряд новых категорий. В числе прочих — понятие «кадровые мероприятия». К числу кадровых мероприятий, которые должны быть указаны в форме СЗВ-ТД, отнесены наряду с другими перевод и переименование (подп. 2.5.3 Постановление Правления ПФ РФ от 25.12.2019 № 730п «Об утверждении формы и формата сведений о трудовой деятельности зарегистрированного лица, а также порядка заполнения форм указанных сведений»). Однако на практике происходят такие ситуации, когда, например, работнику необходимо переименовать его трудовую функцию без изменения ее содержания (либо в силу вступления в силу нового профессионального стандарта, либо в силу самостоятельного принятия решения работодателем). Данное дей-

⁴ Концепция развития технологий машиночитаемого права (версия по состоянию на 29.03.2021). URL: https://sk.ru/media/documents/29.03.2021_Концепция_МЧП_Внесение_после_РГ.pdf (дата обращения: 15.05.2022).

ствие должно быть отражено в сведениях о трудовой деятельности, но по смыслу ст. 72.1 ТК РФ это не является переводом. Тогда возникает вопрос, как это должно быть корректно отражено в форме СЗВ-ТД? Другие варианты кадровых мероприятий для этого не подходят. Аналогичная ситуация складывается в случае переименования структурного подразделения, в котором работает работник и которое указано в его трудовом договоре. В связи с тем, что, кроме его названия, больше ничего не меняется для работника, то это также не является переводом на другую работу. Кадровое мероприятие «переименование» применимо только к случаю изменения наименования страхователя, т. е. работодателя. Неоднозначным является вопрос и о применении в обоих случаях ст. 74 ТК РФ. Таким образом, возникла ситуация, при которой машиночитаемые стандартизированные формы не согласуются с действующим трудовым законодательством и практикой его применения относительно переименования трудовой функции или структурного подразделения. В таком случае работодатели оказываются в крайне затруднительном положении.

Таким образом, мы сталкиваемся с проявлением онтологического значения машиночитаемого права, описанного И. В. Понкиным: в новых нормативных правовых актах вводится такой понятийный аппарат, который семантически «понятен» для его анализа программными продуктами, а наряду с категорией «форма» активно начинает использоваться категория «формат». Однако такая категориальная система находится в состоянии противоречия классическому понятийному аппарату трудового права, который формализован в ТК РФ, но соответствующим изменениям параллельно не подвергающийся. В результате происходит ситуация несостыковки классического понятийного аппарата трудового права и семантических возможностей современных языков программирования, которые пока технически не способны адекватно воспринять и обработать нормативный материал.

В связи с этим на первый план выходят онтологические проблемы трудового права (например, в каких понятиях живет трудовое право, что является его концептами, моделями и пр.) и проблемы его толкования, особенно если речь идет об использовании программного обеспечения системами искусственного интеллекта, поскольку всегда есть альтернативные точки зрения, которые являются научно обоснованными, а потому являются жизнеспособными. Поэтому справедливым видится утверждение С. Ю. Миролюбовой о том, что научному сообществу в целом и юридическим школам в частности предстоит перевести свои уникальные юридические знания в машиночитаемый формат. В итоге будут сформированы общие онтологии правовых знаний, которые смогут играть роль не только информационного ресурса, но и стать базой для построения онтологий предметных областей с целью перевода их в машиночитаемый формат, т. е. будут созданы правовые онтологии в информационном пространстве⁵ (Миролюбова 2022, 44). Стоит только добавить, что решить данную проблему юристам или программистам в отдельности друг от друга без образования коллаборации невозможно. Проблема с формой СЗВ-ТД наглядно иллюстрирует этот тезис.

Еще одна проблема, которой следует уделить внимание в рамках настоящего исследования, заключается в следующем. Активная политика государства, направ-

⁵ Под правовой онтологией в информационном пространстве С. Ю. Миролюбова понимает «модель правовой реальности физического мира, которая находит свое применение в виртуальном пространстве в машиночитаемом формате» (Миролюбова 2022, 41).

ленная на стимулирование внедрения цифровых технологий в сферу труда, неизбежно приводит к тому, что финансово обеспеченные работодатели выстраивают свою кадровую политику таким образом, чтобы заменить рутинные и однотипные трудовые операции, осуществляемые работником, на технологии искусственного интеллекта⁶. В том случае, когда это приводит к полному освобождению работников или вообще утрате потребностей работодателями в рабочей силе и к созданию рабочих мест, государственная политика в области развития цифровой экономики вступает в противоречие с государственной политикой содействия занятости населения, поскольку действующий ТК РФ не предусматривает каких-либо специальных гарантий прав работников, оказавшихся в такой ситуации, а имеющиеся в нем не способны в должной степени защитить работников. В частности, если работодателем в связи с этим будет проводиться процедура сокращения штата или численности работников или применяться порядок, установленный ст. 74 ТК РФ, то работникам гарантируется только возможность перевода на другую должность, которая является вакантной у работодателя, соответствует квалификации работника или для ее занятия требуется меньший уровень квалификации, допустимым вариантом является также предложение работнику нижеоплачиваемой работы. Если такой вакансии нет, то работник подлежит увольнению. В трудах А. С. Пашкова эта проблема тоже была отражена в прошлом столетии: «Внедрение в производство автоматизированных систем, станков с числовым программным управлением, робототехники, компьютерных устройств и других технических средств сопровождается уменьшением потребности в рабочей силе, сокращением доли ручного физического труда и заменой его механизированным, совершенствованием организации производства, повышением производительности труда как в материальном производстве, так и в сфере управления. Этот объективный процесс, обусловленный требованиями НТР, порождает необходимость высвобождения части работников из объединений, с предприятий и организаций и перераспределения их на другие участки» (Пашков 1986, 84).

Выход из этой ситуации видится в усилении защитных функций трудового права. Однако сделать это необходимо таким образом, чтобы, с одной стороны, все-таки стимулировать работодателей к активному внедрению и использованию цифровых технологий, а с другой — чтобы от этого не пострадало качество трудовой жизни работников, с третьей — чтобы на систему органов государственной службы занятости населения не возросла нагрузка в связи с высвобождением на рынке труда большого количества рабочей силы и, соответственно, не возросли бюджетные расходы государства. Очевидно, можно задуматься о возможности возложения на работодателя обязанностей по переобучению работников, которые планируются к высвобождению, а также по созданию для них соответствующих рабочих мест и последующему трудоустройству. Государство при этом не должно оставаться в стороне, а способствовать этому процессу путем оказания финансовой поддержки таким работодателям. Стоит также подумать о введении квот для отдельных видов работ или профессий, на которых труд работника не может быть полностью заменен на цифровые технологии (например, труд воспитателей в дет-

⁶ Новый автомобильный завод *Haval* оснащен роботизированными решениями ABB. URL: <https://new.abb.com/news/ru/detail/33077/novyi-avtomobilnyi-zavod-haval-osnashchien-robotizirovannymi-riesheniami-abb> (дата обращения: 07.05.2022).

ском саду), а также на процентное соотношение между работниками-людьми и роботами.

Обозначенные выше проблемы порождают в свою очередь четвертую проблему — проблему актуализации и форсированной реализации концепции обучения в течение всей жизни. Внедряя электронный кадровый документооборот, заменяя часть трудовых операций, выполняемых работниками, устанавливая коллаборацию между ними и роботами, каждый работодатель сталкивается с проблемой отсутствия необходимых для таких преобразований компетенций у своих работников. В ходе формирования кадровой политики относительно развития кадрового потенциала в обозначенных условиях, оказывается, что имеющиеся в ТК РФ правовые средства неадекватны для их применения в такой ситуации. С одной стороны есть работодатель, который обязан вести электронную трудовую книжку, но с другой стороны есть работники, в обязанности которых входит ведение кадрового делопроизводства. С точки зрения ст. 196 ТК РФ работодатель имеет право направить таких работников на соответствующие курсы по повышению квалификации, но у работников по общему правилу есть право отказаться от этого, поскольку ст. 197 ТК РФ тоже закрепляет за ними право, а не обязанность, на подготовку и дополнительное профессиональное образование. Если взглянуть на это с точки зрения работника, то и он не имеет возможности принудить работодателя к тому, чтобы его обучили для правильного выполнения трудовых операций, связанных с применением цифровых технологий, например, в условиях дистанционного формата работы. Таким образом, он может оказаться в ситуации риска совершения дисциплинарного проступка в связи с ненадлежащим исполнением трудовых обязанностей и последующего увольнения по п. 5 ч. 1 ст. 81 ТК РФ, на что в научной литературе уже обращает внимание ряд исследователей (Зайцева 2018, 36). Если изменить масштаб взгляда на анализируемую проблему, то окажется, что государство настаивает на активном внедрении цифровых технологий в деятельность работодателей, а порой даже обязывает их к этому, но реализация государственной политики в данной области чаще всего должна осуществляться за счет средств самих работодателей. Думается, не совсем справедливо возлагать все финансовые обязательства исключительно на плечи работодателей. Финансовое обеспечение должно быть распределено между государством и работодателями, поскольку в процессе цифровизации заинтересованы оба субъекта.

3. Выводы

Круг возникающих проблем в ходе взаимодействия государственной политики и кадровой политики в аспекте развития цифровой экономики не замыкается на обозначенных в настоящем исследовании. Он гораздо шире. На теоретическом уровне требуют своего разрешения такие фундаментальные вопросы, как вопросы о правосубъектности систем искусственного интеллекта, о контроле работодателя над деятельностью работника, о рабочем времени, времени отдыха, оплате труда, охране труда, обеспечении права работников на неприкосновенность частной жизни в период трудовой деятельности и др. В действительности, цифровой трансформации в той или иной степени подвержены все институты трудового права. Однако в любом случае следует констатировать тот факт, что процесс влияния государ-

ственной политики на кадровую политику не является односторонним, он носит взаимный характер, возникающие проблемы при их взаимодействии должны получить своевременные и адекватные политико-правовые решения.

Библиография

- Антошина, Наталья М. 2011. *Административно-правовые основы формирования кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации*: Дис. ... д-ра юрид. наук. Москва: Российская академия госслужбы при Президенте РФ.
- Артемова, Марина В. 2005. *Проблемы правового регулирования подбора, использования и профессионального обучения кадров в организации*: Дис. ... канд. юрид. наук. Московская государственная юридическая академия.
- Богославский, Евгений А. 2014. «Правовая политика и формы ее реализации.» *Теория и практика общественного развития* 21: 141–144.
- Воронцов, Дмитрий Ф. 2011. «Государственная политика: понятие, виды, соответствие праву и справедливости как элемент решения проблем современной экономики.» *Актуальные проблемы российского права* 3: 12–21.
- Галицына, Татьяна В. 2007. *Социальная политика и социальное развитие в субъектах Российской Федерации: вопросы трудового права и права социального обеспечения*: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пермский государственный университет.
- Зайцева, Лариса В. 2018. «Правовые аспекты применения локальных систем электронного документооборота для регулирования трудовых отношений.» *Трудовое право в России и за рубежом* 3: 34–37.
- Знаменский, Дмитрий Ю. 2018. «Государственная политика в области развития вузовской науки: стадии жизненного цикла.» *Управление* 1 (19): 55–62.
- Иванчина, Юлия В. 2019. *Функции трудового права как отражение социально значимых потребностей*: Дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет.
- Исаков, Игорь Н. 2010. *Правовая политика и законотворчество субъектов Российской Федерации: теоретико-правовой аспект*: Дис. ... канд. юрид. наук. Москва: Академия управления МВД РФ.
- Киреева, Елена Ю. 2010. *Муниципальная служба в условиях реформы государственного управления: вопросы методологии и практики*: Дис. ... д-ра юрид. наук. Москва: Российская академия госслужбы при Президенте РФ.
- Кодан, Сергей В. 2012. «Политико-юридическая методология в исследовании истории модернизации государственно-правовой системы России (XIX — начало XX вв.).» *Политика и общество* 3 (87): 106–118.
- Кокорин, Сергей А. 2012. *Государственная политика России по борьбе с терроризмом: политологический анализ*: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ставропольский государственный университет.
- Курс российского трудового права*. В 3 т. Т. 2: *Рынок труда и обеспечение занятости (правовые вопросы)*. 2001. Под ред. С. П. Маврина, А. С. Пашкова, Е. Б. Хохлова. Москва: Юристъ.
- Латыпов, Рустем Ф. 2010. *Государственная кадровая политика в постсоветской России: политические функции, модели, воздействие на эффективность политической власти и управления*: Автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Москва: Российская академия госслужбы при Президенте РФ.
- Ломов, Павел А., и Андрей Г. Олейник. 2013. «Разработка технологии проверки и согласования нормативно-правовой базы на основе онтологий.» *Труды Института системного анализа РАН* 63–2: 62–69.
- Миролюбова, Светлана Ю. 2022. «Правовые онтологии в машиночитаемом формате — инструмент продвижения юридических знаний в семантической сети.» *Мониторинг правоприменения* 1 (42): 39–45.
- Новикова, Наталья В. 2007. *Правовое регулирование отношений по повышению квалификации работников в России: история и современность*: Дис. ... канд. юрид. наук. Пермский государственный университет.

- Ображиев, Константин В. 2012. «Системный подход в юриспруденции: теоретико-методологические основы.» *Вестник ЛГУ им. А. С. Пушкина* 1: 89–96.
- Пашков, Алексей С., Татьяна В. Иванкина и Елена В. Магницкая, 1989. *Кадровая политика и право*. Москва: Юридическая литература.
- Пашков, Алексей С., и Владимир Г. Ротань 1986. *Социальная политика и трудовое право*. Москва: Юридическая литература.
- Понкин, Игорь В. 2021. «Концепт машиночитаемого права.» *Юридическая техника* 15: 231–236.
- Пузиков, Руслан В. 2014. «Формы реализации правовой политики.» *Вестник ТГУ* 1 (129). Дата обращения 15 мая, 2022. <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-politika-v-oblasti-razvitiya-vuzovskoy-nauki-stadii-zhiznennogo-tsikla/viewer>.
- Рудковский, Виктор А. 2009. *Правовая политика и осуществление права: теоретико-методологический аспект*: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Саратовский юридический институт.
- Рыбаков, Олег Ю. 2020 «Исследования по цифровизации правотворчества.» *Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки* 1 (37): 104–110.
- Саликова, Наталья М. 1992. *Роль права социального обеспечения в осуществлении демографической политики Российской Федерации*: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург: Уральский юридический институт.
- Сидунова, Галина И. 2004. *Инновационная стратегия формирования кадровой политики социально-экономических систем*: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Волгоград: ГОУ ДПО ГАСИС.
- Федорченко, Сергей Н. 2008. *Трансформация государственной кадровой политики в политической системе современной России*: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Московский государственный областной университет.
- Хохлов, Евгений Б. 2021а. *История правового регулирования хозяйства и труда в СССР: учеб. пособие*. В 3 т. Т. 1: *Хозяйство и труд в условиях становления социалистического общества*. Москва: Проспект.
- Хохлов, Евгений Б. 2021б. *История правового регулирования хозяйства и труда в СССР: учеб. пособие*. В 3 т. Т. 2: *Экономическая политика государства и эволюция хозяйственного механизма в послевоенный период (1945–1953 гг.)*. Москва: Проспект.
- Хохлов, Евгений Б. 2021с. *История правового регулирования хозяйства и труда в СССР: учеб. пособие*. В 3 т. Т. 3: *Социально-экономическая политика государства: реформы хозяйственного механизма (1953–1964 гг.)*. Москва: Проспект.
- Щукина, Татьяна В. 2001. *Кадровая политика в системе государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование*. Воронеж: ИПЦ «Научная книга».

Статья поступила в редакцию 15 мая 2022 г.;
рекомендована к печати 25 июня 2022 г.

Контактная информация:

Серова Алёна Вадимовна — канд. юрид. наук, доц.; a.v.serova@usla.ru

An employment law study of the interaction of personnel and state policies in the digital age

A. V. Serova

Ural State Law University named after V. F. Yakovlev,
21, Komsomolskaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russian Federation

For citation: Serova, Alena V. 2023. “An employment law study of the interaction of personnel and state policies in the digital age.” *Russian Journal of Labour & Law* 13: 65–80.
<https://doi.org/10.21638/spbu32.2023.104> (In Russian)

The author considers the theoretical foundations of the interaction of personnel and state policies in terms of digitalization of the world of work. This goal is achieved by solving the following tasks: studying the concepts of “personnel policy” and “state policy”; studying of their stages of implementation; highlighting and researching certain aspects of the interaction of personnel and state policies in the digital age; formulation and substantiation of political and legal proposals. The research methodology is based on systemic and political-legal approaches. The main results of the study are as follows. The systemic-structural and substantive aspects of the interaction of personnel and state policies in the digital age are highlighted and analyzed. The systemic and structural aspect is manifested in the following: personnel policy is a part of the public administration system; the structure of any sectoral state policy always includes a personnel block. From the point of view of the substantive aspect through the implementation of personnel policy, political decisions made by the state are implemented, and employers as subjects of personnel policy using social partnership mechanisms or independently during monitoring of the implementation of state policy can express their opinion regarding identified defects in the implementation of state policy. A feature of this interaction is that not only employers, but also employees, as objects of personnel policy, can also influence the development of state policy in terms of the digitalization of the world of work, for example, through the mechanisms of social partnership. The stages of implementation of personnel and state policies are described, within which they interact with each other. The study also formulated and substantiated political and legal solutions to the problems of machine-readable labour law, replacement of human labour with digital technologies, training and additional professional education of employees.

Keywords: personnel policy, state policy, digital economy, the world of work, electronic personnel document management, machine-readable law, artificial intelligence, robotization; lifelong learning concept.

References

- Antoshina, Natal'ia M. 2011. *Administrative and legal bases for the formation of the staff of the state civil service of the Russian Federation*: Dr. Sci. Thesis in Law. Moscow: Russian Academy of Civil Service under the President of the Russian Federation Publ. (In Russian)
- Artemova, Marina V. 2005. *Problems of legal regulation of the selection, use and professional training of personnel in the organization*: PhD Thesis in Law. Moscow State Law Academy Publ. (In Russian)
- Bogoslavskii, Evgenii A. 2014. “Legal policy and forms of its implementation.” *Teoriia i praktika obshchestvennogo razvitiia* 21: 141–144. (In Russian)
- Fedorchenko, Sergei N. 2008. *Transformation of state personnel policy in the political system of modern Russia*: PhD Thesis Abstract in Political Sciences. Moscow State Regional University Publ. (In Russian)
- Galitsyna, Tat'iana V. 2007. *The role of social security law in the implementation of the demographic policy of the Russian Federation*: PhD Thesis Abstract in Law. Perm State University Publ. (In Russian)
- Isakov, Igor' N. 2010. *Legal policy and lawmaking of the constituent entities of the Russian Federation theoretical and legal aspect*: PhD Thesis in Law. Moscow: Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation Publ. (In Russian)
- Ivanchina, Iuliia V. 2019. *Labour law functions as a reflection of socially significant needs*: Dr. Sci. Thesis in Law. Ekaterinburg: Ural State Law University Publ. (In Russian)
- Khokhlov, Evgenii B. 2021a. *The history of legal regulation of economy and labour in the USSR*. In 3 vols. Vol. 1: *Economy and labour in the conditions of the formation of a socialist society*. Moscow: Prospekt Publ. (In Russian)
- Khokhlov, Evgenii B. 2021b. *The history of legal regulation of economy and labour in the USSR*. In 3 vols. Vol. 2: *Economic policy of the state and the evolution of the economic mechanism in the post-war period (1945–1953)*. Moscow: Prospekt Publ. (In Russian)
- Khokhlov, Evgenii B. 2021c. *The history of legal regulation of economy and labour in the USSR*. In 3 vols. Vol. 3: *Socio-economic policy of the state: Reforms of the economic mechanism (1953–1964)*. Moscow: Prospekt Publ. (In Russian)

- Kireeva, Elena Iu. 2010. *Municipal Service in the Context of Public Administration Reform: Issues of Methodology and Practice*: Dr. Sci. Thesis in Law. Moscow: Russian Academy of Civil Service under the President of the Russian Federation Publ. (In Russian)
- Kodan, Sergei V. 2012. "Political and legal methodology in the study of the history of modernization of the state and legal system of Russia (XIX — early XX centuries)." *Politika I obshchestvo* 3 (87): 106–118. (In Russian)
- Kokorin, Sergei A. 2012. *State policy of Russia in the fight against terrorism: Political science analysis*: PhD Thesis Abstract in Political Sciences. Stavropol State University Publ. (In Russian)
- Latypov, Rustem F. 2010. *State personnel policy in post-Soviet Russia: Political functions, models, impact on the effectiveness of political power and management*: Dr. Sci. Thesis Abstract in Political Sciences. Moscow: Russian Academy of Civil Service under the President of the Russian Federation Publ. (In Russian)
- Lomov, Pavel A., and Andrei G. Oleinik. 2013. "Development of technology for verification and coordination of the regulatory framework based on ontologies." *Trudy Instituta sistemnogo analiza RAN* 63–2: 62–69. (In Russian)
- Miroliubova, Svetlana Iu. 2022. "Legal ontologies in machine-readable format: A tool for navigating legal knowledge on the semantic web." *Monitoring pravoprimereniia* 1 (42): 39–45. (In Russian)
- Novikova, Natal'ia V. 2007. *Legal regulation of relations to improve the qualifications of workers in Russia: history and modernity*: PhD Thesis in Law. Perm State University Publ. (In Russian)
- Obrazhiev, Konstantin V. 2012. "Systems approach in jurisprudence: Theoretical and methodological foundations." *Vestnik LGU im. A. S. Pushkina* 1: 89–96. (In Russian)
- Pashkov, Aleksei S., Tat'iana V. Ivankina, and Elena V. Magnitskaia. 1989. *Personnel policy and law*. Moscow: Iurid. lit. Publ. (In Russian)
- Pashkov, Aleksei S., Vladimir G. Rotan'. 1986. *Social policy and labour law*. Moscow: Iuridicheskaia literatura Publ. (In Russian)
- Ponkin, Igor' V. 2021. "The concept of machine-readable law." *Iuridicheskaia tekhnika* 15: 231–236. (In Russian)
- Puzikov, Ruslan V. 2014. "Forms of implementation of legal policy." *Vestnik TGU* 1 (129). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-politika-v-oblasti-razvitiya-vuzovskoy-nauki-stadii-zhiznennogo-tsikla/viewer> (accessed: 15.05.2022). (In Russian)
- Rudkovskii, Viktor A. 2009. *Legal policy and implementation of law: Theoretical and methodological aspect*: Dr. Sci. Thesis Abstract in Law. Saratovskiy yuridicheskiy institut Publ. (In Russian)
- Rybakov, Oleg Iu. 2020. "Research on the digitalization of lawmaking." *Vestnik MGPU. Serii: Iuridicheskie nauki*. 1 (37): 104–110. (In Russian)
- Russian Labour Law Course*: In 3 vols. Vol. 2: *Labour market and employment security (legal issues)*. 2001. Ed. by S. P. Mavrina, A. S. Pashkova, E. B. Khokhlova. Moscow: Iurist Publ. (In Russian)
- Shchukina, Tat'iana V. 2001. *Personnel policy in the system of state civil service of the constituent entities of the Russian Federation: Conceptual approaches and administrative and legal regulation*. Voronezh: IPTs "Nauchnaia kniga" Publ. (In Russian)
- Salikova, Natal'ia M. 1992. *The role of social security law in the implementation of the demographic policy of the Russian Federation*: PhD Thesis in Law. Ekaterinburg: Ural State Law University Publ. (In Russian)
- Sidunova, Galina I. 2004. *Innovative strategy for the formation of personnel policy of socio-economic systems*: Dr. Sci. Thesis Abstract in Economics. Volgograd: GOU DPO GASIS Publ. (In Russian)
- Vorontsov, Dmitrii F. 2011. "State policy: Concept, types, compliance with law and justice as an element of solving the problems of the modern economy." *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* 3: 12–21. (In Russian)
- Zaitseva, Larisa V. 2018. "Legal aspects of using local electronic document management systems to regulate labour relations." *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom* 3: 34–37. (In Russian)
- Znamenskii, Dmitrii Iu. 2018. "Gosudarstven State policy in the field of development of university science: Stages of the life cycle." *Upravlenie* 1 (19): 55–62. (In Russian)

Received: May 15, 2022

Accepted: June 25, 2022

Author's information:

Alena V. Serova — PhD in Law, Associate Professor; a.v.serova@usla.ru