ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА УПРАВЛЕНИЯ ДИСТАНЦИОННОЙ ЗАНЯТОСТЬЮ: ОПЫТ РОССИИ И США

М.В. Чудиновских

Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Российская Федерация

Информация о статье

Дата поступления
29 июля 2019 г.

Дата принятия к печати
10 декабря 2019 г.

Дата онлайн-размещения
20 декабря 2019 г.

Ключевые слова

Дистанционный труд;
правовое регулирование;
государственная политика;
управление; Россия; США

Финансирование

Статья подготовлена при поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-010-00774 А «Исследование влияния развития дистанционной женской занятости на институт родительства»

Аннотация

Актуальность исследования выбранной темы определяется необходимостью разработки государственной политики в сфере управления дистанционной занятостью. В статье проанализирована практика государственного управления дистанционной занятостью в Соединенных Штатах Америки на основе изучения норм законодательства (Telework Enhancement Act), а также ежегодных отчетов, представляемых в конгресс. В процессе работы были применены общие и специально-научные методы познания: системный, сравнительно-правовой, формально-логический, статистический и др. В результате проведенного исследования сделан вывод о том, что Российская Федерация делает первые шаги в сфере управления дистанционной занятостью, в то время как в США с 2010 г. формируется и реализуется комплексная государственная политика. Государственная политика в сфере дистанционной занятости должна включать в себя разработку нормативно-правовых актов, определение полномочий органов государственной и муниципальной власти, принятие мер по стимулированию создания дистанционных рабочих мест, организацию учета, контроля и надзора в сфере дистанционной занятости. Реализация государственной политики в сфере управления дистанционной занятостью имеет положительный эффект для работодателей, работников, общества и окружающей среды. Положительный экономический эффект для государства и органов управления заключается в уменьшении операционных расходов, повышении эффективности работы, снижении текучести кадров. Для работников дистанционная занятость приводит к снижению уровня стресса, повышению удовлетворенности трудом. Эффект для общества и окружающей среды выражается в повышении уровня общественной безопасности, экономии энергоресурсов, снижении транспортной нагрузки и загрязнения окружающей среды.

PUBLIC POLICY OF TELEWORK MANAGEMENT: EXPERIENCE OF RUSSIA AND THE USA

Marina V. Chudinovskikh

Ural State University of Economics, Ekaterinburg, the Russian Federation

Article info

Received
July 29, 2019

Accepted
December 10, 2019

Available online
December 20, 2019

Keywords

Telework; legal regulation; state policy; management; Russia; the USA

Abstract

The relevance of the research into the issue is determined by the need to develop a state policy in the field of telework management (distance employment). The paper presents an analysis of the practice of state management of telework in the United States of America based on a study of the norms of legislation (Telework Enhancement Act), as well as annual reports submitted to Congress. In the article, general and special scientific methods such as systemic, comparative legal, formal logical, statistical, and others were applied. As a result of the study, it was concluded that the Russian Federation is taking the first steps in the field of managing telework, while in the United States, a comprehensive state policy has been formed and implemented since 2010. The telework state policy includes the development of legal acts, allocation of authority

Acknowledgements

The article was prepared with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research in the framework of Research Project No. 18-010-00774 «Study of the Impact of the Development of Women's Telework on the Institution of Parenthood»

among state and municipal bodies, measures to encourage the creation of remote jobs, the organization of accounting, control and supervision of telework. The implementation of an effective telework state policy has a positive effect on employers, employees, society and the environment. The positive economic effect for the state and government is reduction in operating costs, increase in work efficiency and reduction of staff turnover. For employees, distance employment leads to a reduction in stress and an increase in job satisfaction. The effect for society and the environment is reflected in an increase in the level of public safety, a reduction in the traffic load, pollution of the environment, and energy saving.

Введение

В условиях цифровой экономики возрастает доля дистанционных форм занятости. Цифровые навыки в будущем могут стать тем катализатором, который способствует ускоренному экономическому росту. Как отмечают иностранные исследователи, в настоящее время формируется «ловушка цифрового разрыва» между развитыми и развивающимися странами [1]. Эта ловушка во многом обусловлена отставанием отдельных государств в правовом регулировании новых форм трудовых отношений.

Изучение проблем регулирования занятости и труда дистанционных работников проводится по нескольким направлениям. В рамках правовых исследований анализируются вопросы заключения и расторжения трудового договора с дистанционными работниками [2], вопросы правоприменения [3], в рамках экономических — экономическая эффективность, преимущества и недостатки дистанционной занятости [4]. В новое направление можно выделить исследование гендерного аспекта дистанционной занятости [5]. Вопросы внедрения дистанционных форм занятости в сферу государственного управления пока отражены в единичных исследованиях [6] и требуют дальнейшей проработки.

В 2013 г. в Трудовой кодекс Российской Федерации была внесена гл. 49.1, регулирующая особенности труда дистанционных работников. Нормы этой главы определяют понятие дистанционной работы, порядок заключения и прекращения трудового договора, организацию охраны труда, особенности режима рабочего времени. Если первоначально нормы о дистанционном труде оценивались положительно, то сегодня правоприменительная практика и научные исследования выявили целый спектр проблем, в том числе:

- существенное сужение обязанностей работодателей в сфере охраны труда дистанционных работников [7];
- отсутствие в российском законодательстве понятия частичной дистанционной

занятости, избыточная сложность заключения договора в связи с необходимостью применения усиленной электронной цифровой подписи, отсутствие норм, обеспечивающих защиту коллективных прав и деятельность профсоюзов дистанционных работников [8];

- правовые пробелы в регулировании дистанционного труда несовершеннолетних [9];

- установление права, а не обязанности работодателя компенсировать расходы дистанционного работника [10];

- отсутствие законодательной базы учета дистанционной занятости, излишне либеральный подход к регулированию рабочего времени дистанционных работников, которое может приводить к ухудшению их положения по сравнению с работниками, занятыми в стационарных условиях [11].

Государственная политика управления дистанционной занятостью подразумевает установление целевых ориентиров и разработку мероприятий по их достижению. В указе президента «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» отмечено, что основными задачами применения информационных и коммуникационных технологий для развития социальной сферы, системы государственного управления, взаимодействия граждан и государства является стимулирование российских организаций в целях обеспечения работникам условий для дистанционной занятости. Аналогичные цели закреплены в Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года, Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года, паспорте федерального проекта «Кадры для цифровой экономики» и многих других документах. Однако перечисленные документы пока только выделяют цели, не определяя задачи, способы достижения, программные мероприятия, оценку их эффективности. Российская Федерация пока находится на начальном этапе разработки государственной политики управления дистанционной занято-

стью. Осмысление передового зарубежного опыта может представлять большую ценность с точки зрения ускорения внедрения таких решений в российскую практику.

Государственная политика управления дистанционной занятостью в США

Вопрос о необходимости детального регулирования труда дистанционных работников в США был осознан значительно раньше, чем в Российской Федерации, — еще в 90-х гг. XX в. на фоне бурного развития информационных технологий. Первые научные публикации, связанные с его организацией, относятся к концу XX в., когда Джек Нилльс выделил новую форму труда — дистанционную работу [12]. Фрэнк Волф в 1998 г. направил более 2 млн дол. на организацию специальных центров по телеработе в штате Вирджиния. В настоящее время законодательство США стимулирует внедрение гибких форм занятости. По данным отчета о дистанционной работе, который ежегодно направляется конгрессу, доля дистанционных работников в органах государственной власти США составляет порядка 20 % (рис.).

Дистанционная форма занятости рассматривается в США как оптимальная в следующих случаях:

- при беременности, родах, в случае кормления грудью;
- в случае необходимости осуществления ухода за членами семьи (детьми, лицами старшего возраста, тяжелобольными);
- в случае усыновления детей.

Активное развитие законодательства в настоящее время нашло отражение в Telework Enhancement Act (2010)¹. Этот закон адресован органам исполнительной власти США. Основной причиной его принятия стало осознание тех преимуществ, которые дает дистанционная занятость и работникам, и работодателям. Законодательство США устанавливает равный объем прав, гарантий и обязанностей для дистанционных и традиционных работников. В президентском меморандуме 2014 г. указывается: «...политика федерального правительства заключается в том, чтобы продвигать культуру, в которой руководители и сотрудники понимают доступные им гибкие программы трудоустройства. В современных условиях государство должно выявлять и устранять любые административные барьеры, препятствующие использованию гибких форм занятости»².

Каждый орган государственной власти в США обязан:

- разработать политику, в соответствии с которой работники могут осуществлять работу в дистанционной форме;
- уведомлять всех сотрудников агентства об их праве на дистанционную форму занятости.

¹ Telework Enhancement Act, 2010. URL: <https://www.telework.gov/guidance-legislation/telework-legislation/telework-enhancement-act>.

² Presidential Memorandum — Enhancing Workplace Flexibilities and Work-Life Program June 23, 2014. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/06/23/presidential-memorandum-enhancing-workplace-flexibilities-and-work-life>.

Динамика доли дистанционных работников в органах государственной власти США по годам, %

Источник: *Status of Telework in the Federal Government : Report to Congress Fiscal Year 2018.*

URL: <https://www.telework.gov>.

Работники США имеют право направлять работодателю запрос о переходе на гибкую форму занятости. Работодатель обязан такой запрос изучить и дать ответ в течение 20 дней. В случае получения отказа работник имеет право его обжаловать.

Право на дистанционный труд не является абсолютным. Во-первых, каждый орган власти определяет перечень рабочих мест, на которых дистанционная занятость не предусмотрена из-за необходимости присутствия сотрудников. Ограничения также могут быть наложены исходя из требования обеспечения безопасности. Во-вторых, не могут быть переведены на дистанционную работу те сотрудники, которые имеют дисциплинарные взыскания за отсутствие на рабочем месте более пяти календарных дней в году. В-третьих, запрещен перевод на дистанционную форму работы для тех сотрудников, которые были привлечены к ответственности за загрузку, просмотр порнографии или обмен ею на рабочем месте.

Большое внимание в США уделяется политике обучения дистанционных работников. Освобождение от обучения возможно только в том случае, если работник имеет достаточный опыт и необходимые компетенции. Для организации работы с дистанционными работниками в каждом органе власти введена должность менеджера по организации дистанционной работы (telework managing officer). Менеджер по организации дистанционной работы относится к руководителям высшего звена и подчиняется непосредственно руководителю органа государственной власти.

Управление дистанционной занятостью основывается на ресурсном обеспечении, которое включает в себя:

- разработанную в письменном виде политику;
- систему управления;
- систему обучения;

- информационные ресурсы, в том числе в сфере обеспечения кибербезопасности;
- ресурсы для оборудования дистанционных рабочих мест.

Отдел персонала обязан разработать письменное руководство для дистанционных работников, в котором должны быть отражены особенности оплаты труда и отпуска, прима на работу, увольнения, оценки производительности труда, обеспечения безопасности, порядка работы с документами и их хранения. Вся информация для дистанционных работников должна быть доступна на специально созданном сайте.

В качестве основных положительных эффектов дистанционной занятости выделяют эффекты для работодателя, работников, а также общества и окружающей среды (таб.).

Большое внимание в США уделяется системе учета и контроля в сфере дистанционной занятости. Ежегодно каждый орган государственной власти представляет отчет, который включает в себя следующие показатели:

- доля рабочих мест, которые могут быть переведены на дистанционную форму занятости и потенциальное количество дистанционных работников;
- фактическая численность дистанционных работников в разбивке по возрасту, полу;
- управленческие цели в сфере дистанционной занятости и процент их достижения;
- данные анкетирования дистанционных работников.

Если общее число дистанционных работников изменилось по сравнению с прошлым годом более чем на 10 %, орган государственной власти должен описать причины положительного или отрицательного изменения. Отчет должен содержать разъяснение того, какие принимаются меры по выявлению и устранению барьеров распространения

**Положительные эффекты дистанционной занятости
(по данным отчетности органов государственной власти США)**

Категория	Эффект
Работодатели	Снижение операционных расходов Повышение эффективности работы Уменьшение количества дней, пропущенных работниками по болезни Снижение текучести кадров
Работники	Снижение уровня стресса Снижение уровня конфликтности между семейными и должностными обязанностями Повышение удовлетворенности трудом
Общество	Повышение уровня общественной безопасности Снижение транспортной нагрузки, количества пробок
Окружающая среда	Снижение загрязнения окружающей среды Экономия электроэнергии

дистанционной занятости. По результатам отчетов каждого ведомства формируется общий отчет, который направляется конгрессу США. Этот отчет представляет собой информацию по всем органам государственной власти, а также обобщает лучшую практику.

Анализ данных ежегодных отчетов о дистанционной занятости конгрессу представляет важную информацию для оценки эффективности государственной политики в сфере дистанционной занятости. Необходимо отметить, что в США стремятся учесть все случаи дистанционной занятости, даже если она реализовывалась в течение года эпизодически. В 2018 г. только 25 % дистанционных работников осуществляли свою деятельность без посещения офиса, 41 % работали в дистанционной форме более трех дней в двухнедельный период, 34 % — от одного до двух дней в двухнедельный период и 13 % дистанционно выполняли свои обязанности не чаще одного раза в месяц³. В отчете конгрессу отмечается, что вопрос об оценке периодичности дистанционной работы традиционно вызывает затруднения из-за отсутствия единых подходов к измерению времени работы дистанционных работников. Американские работодатели используют следующие методы оценки:

- по табелям учета рабочего времени;
- на основании анализа условий трудовых договоров;
- на основании автоматизированных систем учета выполненных работ;
- на основании данных социологических опросов.

Система учета дистанционной занятости в США постоянно совершенствуется. Так, с 2012 г. все государственные органы власти обязаны представлять ежемесячную кадровую отчетность, в которую включены и показатели по дистанционной занятости. В Российской Федерации пока не предусмотрено форм статистического учета, в которых отражалась бы дистанционная занятость.

Возможности применения опыта США в России

На основании изучения опыта США можно сделать вывод о том, что государственная политика в сфере дистанционной занятости включает в себя:

- разработку нормативно-правовых актов, регулирующих права, обязанности дистанционных работников, особенности их труда;
- определение полномочий органов государственной и муниципальной власти в сфере управления дистанционной занятостью;
- меры стимулирования создания дистанционных рабочих мест;
- организацию учета, контроля и надзора в сфере дистанционной занятости.

Государственная политика управления дистанционной занятостью может быть определена как комплекс мер, направленных на формирование благоприятных условий по созданию дистанционных рабочих мест в государственном, муниципальном и коммерческом секторе экономики. Государственная политика управления дистанционной занятостью должна быть направлена на развитие человеческих ресурсов, использование гибких форм занятости, обеспечение равных возможностей для дистанционных работников. На основе анализа зарубежного опыта разработки и реализации государственной политики управления дистанционной занятостью можно предложить следующие способы совершенствования российской управленческой практики:

1. Дистанционная занятость в условиях развития цифровой экономики может стать преобладающей. Государство должно иметь четкое видение преимуществ и недостатков этой формы, что требует проведения постоянного статистического исследования и научного анализа. В формы статистического учета необходимо включить данные о дистанционных рабочих местах.

2. Российское законодательство пока выделяет только полную дистанционную занятость. Оценка зарубежных данных показывает, что дистанционная занятость может иметь не только полную, но и частичную форму. В российское трудовое законодательство необходимо внести нормы, регулирующие порядок осуществления частичной дистанционной занятости.

3. Государственным органам и коммерческим организациям рекомендуется разрабатывать локальные нормативные акты, закрепляющие цели, принципы управления дистанционной занятостью, политику в сфере обучения дистанционных работников, обеспечения безопасности рабочего места, защиты информации.

4. В случае принятия решения о создании дистанционных рабочих мест целесообразно определить долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные цели. Эти цели должны быть измеримы. Перевод работников на

³ Status of Telework in the Federal Government : Report to Congress Fiscal Year 2018. URL: <https://www.telework.gov>.

дистанционную форму занятости следует сопровождать мониторингом достижения поставленных целей.

5. Опыт развитых стран показывает, что оценивать следует не только экономическую

эффективность дистанционной занятости, но и социальную. О социальной эффективности может свидетельствовать снижение уровня стресса, а также конфликтности на работе и в семье, улучшение здоровья работников.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Chetty K. Bridging the Digital Divide in the G20: Skills for the new Age / K. Chetty // *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*. — 2018. — № 12. — С. 1–20.
2. Смирнова О.Г. Трудовой договор с дистанционным работником: некоторые вопросы / О.Г. Смирнова, Г.В. Казакова // *Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки*. — 2014. — № 3. — С. 142–147.
3. Васильева Ю.В. Дистанционная работа в России: вопросы правоприменения / Ю.В. Васильева, С.В. Шуралева // *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. — 2016. — № 2. — С. 216–225.
4. Камарова Т.А. Дистанционная занятость: достоинства, недостатки и масштабы развития / Т.А. Камарова // *Глобальный научный потенциал*. — 2018. — № 5 (86). — С. 82–85.
5. Дистанционная женская занятость: специфика, проблемы и новые возможности / под ред. Н.В. Тонких. — Екатеринбург : Юника, 2018. — 211 с.
6. Браун Е.А. Применение норм о дистанционной работе в государственных органах / Е.А. Браун // *Ars Administrandi. Искусство управления*. — 2016. — № 2. — С. 17–31.
7. Тарасевич К.А. О некоторых вопросах соблюдения прав работников в сфере охраны труда / К.А. Тарасевич // *Ленинградский юридический журнал*. — 2017. — № 3 (49). — С. 169–174.
8. Лютов Н.Л. Дистанционный труд: опыт Европейского Союза и проблемы правового регулирования в России / Н.Л. Лютов // *Lex Russica*. — 2018. — № 10 (143). — С. 30–39.
9. Охотникова Е.В. Проблемы правового регулирования труда дистанционных работников в России / Е.В. Охотникова // *Ученые записки Тамбовского отделения РoCМУ*. — 2019. — № 14. — С. 128–133.
10. Чудиновских М.В. Регулирование дистанционного труда в странах Евразийского экономического союза / М.В. Чудиновских // *Евразийская адвокатура*. — 2018. — № 4. — С. 109–111.
11. Tonkikh N.V. Assessment of Female Telework Scope in the Conditions of Digital Economy / N.V. Tonkikh, M.V. Chudinovskikh, T.L. Markova // *Modern Management Trends and the Digital Economy: from Regional Development to Global Economic Growth : 1st Intern. Sc. Conf.*, 2019. — P. 160–163.
12. Nilles J.M. The Telecommunications Transportation Trade-off / J.M. Nilles. — New York : John Wiley & Sons, 1976. — 196 p.

REFERENCES

1. Chetty K. Bridging the Digital Divide in the G20: Skills for the new Age. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 2018, no. 12, pp. 1–20.
2. Smirnova O.G., Kazakova G.V. An Employment Contract with a Remote Employee. *Vestnik Baltiiskogo federal'nogo universiteta im. I. Kanta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki = Bulletin of Immanuel Kant Baltic Federal University. Series: The Humanities and Social Science*, 2014, no. 3, pp. 142–147. (In Russian).
3. Vasileva Yu.V., Shuraleva S.V. Remote Work in Russia: Issues of Law Enforcement. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki = Perm University Herald. Juridical Sciences*, 2016, no. 2, pp. 216–225. (In Russian).
4. Kamarova T.A. Distance Employment — Advantages, Disadvantages and Scope of Development. *Global'nyi nauchnyi potentsial = Global Scientific Potential*, 2018, no. 5 (86), pp. 82–85. (In Russian).
5. Tonkikh N.V. (ed.). *Distantionnaya zhenskaya zanyatost': spetsifika, problemy i novye vozmozhnosti*. [Distance Female Employment: Specificity, Problems and New Opportunities]. Ekaterinburg, Yunika Publ., 2018. 211 p.
6. Braun E.A. The Application of the Rules on Remote Work in State Bodies. *Iskusstvo upravleniya = Ars Administrandi*, 2016, no. 2, pp. 17–31. (In Russian).
7. Tarasevich K.A. On Some Issues of Enforcement of Employees' Rights in Workplace Safety. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal = Leningrad Law Journal*, 2017, no. 3 (49), pp. 169–174. (In Russian).
8. Lyutov N.L. Remote Work: the Experience of the European Union and the Problematic Aspects of its Legal Status in Russia. *Lex Russica*, 2018, no. 10 (143), pp. 30–39. (In Russian).
9. Okhotnikova E.V. Problems of Legal Regulation of Labor of Remote Employees in Russia. *Uchenye zapiski Tambovskogo otdeleniya RoSMU = Schollary Notes of the Tambov Regional Branch of the Russian Union of Young Scientists*, 2019, no. 14, pp. 128–133. (In Russian).
10. Chudinovskikh M.V. Regulation of Distance Work in the Countries of the Eurasian Economic Union. *Evrasiiskaya advokatura = Eurasian Advocacy*, 2018, no. 4, pp. 109–111. (In Russian).
11. Tonkikh N.V., Chudinovskikh M.V., Markova T.L. Assessment of Female Telework Scope in the Conditions of Digital Economy. *Modern Management Trends and the Digital Economy: from Regional Development to Global Economic Growth. 1st International Scientific Conference*, 2019, pp. 160–163.
12. Nilles J.M. *The Telecommunications Transportation Trade-off*. New York, John Wiley & Sons, 1976. 196 p.

Информация об авторе

Чудиновских Марина Вячеславовна — кандидат юридических наук, доцент, кафедра публичного

Author

Marina V. Chudinovskikh — Ph.D. in Law, Associate Professor, Department of Public Law, Ural State

права, Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Российская Федерация, e-mail: chud-marina@mail.ru.

Для цитирования

Чудиновских М.В. Государственная политика управления дистанционной занятостью: опыт России и США / М.В. Чудиновских. — DOI: 10.17150/2500-2759.2019.29(4).646-652 // Известия Байкальского государственного университета. — 2019. — Т. 29, № 4. — С. 646–652.

University of Economics, Ekaterinburg, the Russian Federation, e-mail: chud-marina@mail.ru.

For Citation

Chudinovskih M.V. Public Policy of Telework Management: Experience of Russia and the USA. *Izvestiya Baikal' skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2019, vol. 29, no. 4, pp. 646–652. DOI: 10.17150/2500-2759.2019.29(4).646-652. (In Russian).