

Анализ принятых Китаем мер в сфере труда в ответ на пандемию COVID-19

Венвен Дин

Китайский университет политики и права,
Китайская Народная Республика, 100088, Пекин, район Хайдянь, шоссе Ситучэн, 25

В ответ на пандемию новой коронавирусной инфекции китайское правительство закрыло многие города, приостановило работу предприятий, ограничило их деятельность и издало приказы о самоизоляции для населения страны. Однако эти важнейшие меры в области общественного здравоохранения породили экономический хаос и стали причиной безработицы для миллионов людей. С середины января 2020 года китайские власти приняли беспрецедентные меры по сдерживанию вируса, включая закрытие большого числа городов провинции Хубей, введение режима обязательной самоизоляции для почти половины населения страны, продление государственных праздников, введение ограничений на перемещение, закрытие школ, предприятий и иное. В китайской науке трудового права возникла дискуссия о природе тех дней, которые были объявлены нерабочими. Многие вопросы по-разному решались в разных провинциях Китайской Народной Республики. В целях смягчения последствий для работников и работодателей китайское правительство также издало различные нормативные акты, направленные на поддержание базовых условий жизни работников и снижение давления на работодателей. Указанные акты охватывают такие сферы, как выплата заработной платы, особенности увольнения (которые затрагивали лишь пострадавших от вируса работников), социальное страхование и социальная защита. Правительство также разработало ряд мер, направленных на особую защиту трудящихся-мигрантов, под которыми понимаются граждане Китайской Народной Республики, не имеющие регистрации в городах и проживающие в сельской местности. Кроме того, в статье рассматривается реакция со стороны бизнеса на экономический кризис, вызванный пандемией. На рынке труда появилась новая модель занятости — совместное использование работников, что позволяет улучшать распределение рабочей силы, однако также приносит потенциальные проблемы в сфере трудового законодательства.

Ключевые слова: COVID-19, выплата заработной платы, увольнение, страхование от безработицы, страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, социальная защита, трудящиеся-мигранты, совместное использование работников.

Введение

Коронавирус в Китае впервые был обнаружен в прошлом году, а первая смерть от этого заболевания была зарегистрирована в начале января 2020 года, — после указанных событий эпидемия коронавируса начала быстро распространяться по территории Китая. Пик заболеваемости COVID-19 пришелся на середину февраля и с тех пор неуклонно снижался. 19 марта Китай впервые объявил об отсутствии новых случаев заболевания, и с тех пор в стране не возникало внезапных вспышек данной болезни.

С середины января 2020 года китайские власти приняли беспрецедентные меры по сдерживанию вируса, включая закрытие большого числа городов провинции Хубей, введение режима обязательной самоизоляции для почти половины населения страны, продление государственных праздников, введение ограничений на перемещение, закрытие школ, предприятий и иное.

Меры, направленные на предотвращение распространения вируса, возыме-ли эффект: заболевание COVID-19 на данный момент взято под контроль в Ки-тае. Однако данные меры привели к огромным финансовым убыткам больших и малых предприятий, а также к значительным потерям рабочих мест, лишению работников заработной платы. В пик эпидемии в феврале 2020 года безработица поднялась до рекордно высокого уровня — 6,2%¹. Даже после того, как в апреле в Китае возобновилось производство, уровень безработицы остался на уровне 6%, что является рекордно высоким показателем². Кроме этого, закрытие пред-приятий также снизило потребность в рабочей силе. По данным Национального бюро статистики, количество вновь созданных рабочих мест в первом квартале 2020 года сократилось почти до 30% по сравнению с тем же периодом предыду-щего года³.

Несмотря на вспышку коронавируса, китайское правительство не объявляло режим чрезвычайного положения. Тем не менее закон «О реагировании на чрез-вычайные ситуации» наделяет центральные и местные органы власти полномо-чиями принимать вышеупомянутые меры в ответ на вспышку эпидемии. Кроме того, центральные и местные органы власти наделены полномочиями по реагированию на последствия проводимой правительством политики сдерживания распро-странения вируса, влияющие на трудовые отношения⁴.

Основной целью данной статьи является рассмотрение ответных мер прави-тельства, направленных на трудовую сферу, а также новшеств в регулировании трудовых отношений, возникших во время пандемии коронавируса.

¹ 国家统计局新闻发言人就2020年1-2月份国民经济运行情况答记者问 [Пресс-секретарь Нацио-нального бюро статистики отвечает на вопросы корреспондентов о результатах деятельности национальной экономики в январе — феврале 2020 года. 16.03.2020]. URL: http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202003/t20200316_1732372.html (дата обращения: 20.07.2020). — Стоит отметить, что статистические данные в отношении городов зачастую выше, чем ежеквартально публику-емые данные по официально зарегистрированной безработице в Китае.

² 国家统计局新闻发言人就2020年4月份国民经济运行情况答记者问 [Пресс-секретарь Нацио-нального бюро статистики отвечает на вопросы корреспондентов об итогах работы нацио-нальной экономики в апреле 2020 г. 15.05.2020]. URL: http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202005/t20200515_1745719.html (дата обращения: 20.07.2020).

³ 中国就业报告2020: 防范失业潮 [Доклад о занятости в Китае к 2020 году: Предотвращение безработицы. 24.04.2020]. URL: <https://finance.sina.cn/zl/2020-04-24/zl-iirczymi8049495.d.html> (дата обращения: 20.07.2020).

⁴ 中华人民共和国突发事件应对法 [Закон Китайской Народной Республики «О реагировании на чрезвычайные ситуации», Постоянный комитет Всекитайского собрания народных пред-ставителей, 30 августа 2007 года. Ст. 7]. URL: http://www.gov.cn/flfg/2007-08/30/content_732593.htm (дата обращения: 20.07.2020).

Основное исследование

1. Новое регулирование трудовых отношений

Для смягчения влияния на работников и работодателей правительственных мер касательно сдерживания распространения вируса китайское правительство издало различные нормативные акты. Некоторые нормативные акты направлены на поддержание базового уровня жизни работников и защиту их интересов, что охватывает такие сферы, как выплата заработной платы, увольнение и социальное страхование. Другие нормативные акты направлены на оказание поддержки работодателям и повышение занятости населения. Правительство также предоставляет особую защиту трудовым мигрантам.

1.1. Выплата заработной платы

Правительство продлило государственные праздники и приостановило работу предприятий в конце января, когда коронавирус начал распространяться по всей стране. Для того чтобы предоставить работникам базовые условия жизни, правительство также приняло различные меры, обязывающие работодателей продолжать выплачивать заработную плату работникам при определенных обстоятельствах.

(1) Продление праздничных дней (31 января — 3 февраля)

27 января Госсовет Китайской Народной Республики объявил о том, что празднование Китайского Нового года по лунному календарю будет продлено до 2 февраля по всей стране⁵; первоначально праздничная неделя приходилась на период с 24 по 30 января.

Последствия такого продления имеют большое значение для работодателей, поскольку они по-прежнему обязаны выплачивать заработную плату работникам в течение продленных выходных дней, равно как и начислять повышенную заработную плату за работу в выходные и праздничные дни. Таким образом, важно понять характер продленных праздников, однако Госсовет не прояснил данный вопрос в своем уведомлении.

У ученых существует три точки зрения касательно природы продленных праздничных дней: можно понимать их как праздничные дни, как выходные дни или как период, во время которого была приостановлена работа предприятий (Fan, 2020, 11; Ноу, 2020, 126). При рассмотрении продленных дней как государственных праздников проблема заключается в том, что Главное управление Государственного совета не имеет полномочий объявлять продленные праздничные дни государственными праздниками (Fan, 2020, 11). Все государственные праздники закреплены в Решении Государственного совета о пересмотре мер по празднованию национального Ново-

⁵ 国务院办公厅关于延长2020年春节假期的通知 [Уведомление Главного управления Государственного совета о продлении Праздника весны в 2020 году, Государственный совет, 27 января 2020 г.]. URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-01/27/content_5472352.htm (дата обращения: 20.07.2020).

го года и Дня памяти⁶. Только Государственный совет имеет полномочия добавлять или исключать определенные государственные праздники, помимо этого, внесение изменений должно следовать специальной законодательной процедуре.

При рассмотрении указанного срока как периода, во время которого была приостановлена работа предприятий, стоит учесть, что приостановление работы предприятий является экстренной мерой, указанной в ст. 42 закона «О профилактике и борьбе с инфекционными заболеваниями»⁷. Однако только органы местного самоуправления обладают правом предпринимать такие меры в пределах района: Госсовет не наделен полномочиями отдавать распоряжения о закрытии предприятий на территории всей страны.

Вышеуказанное стало причиной для более подходящей интерпретации указанных продленных дней — рассмотрение их в качестве выходных дней. Фактически бюро управления людскими ресурсами и бюро социального обеспечения рассматривают продленные государственные праздники как выходные дни. Они заявили, что, если работники работают в продленные дни Праздника весны, работодатели должны организовать дополнительные выходные дни, которые компенсировали бы выход работника на работу в продленный выходной день, или же работодатели должны выплатить сверхурочные в размере 200 % от обычной заработной платы работника, если такие дополнительные выходные дни не могут быть предоставлены (согласно китайскому законодательству, работникам выплачивается 200 % от их обычной заработной платы, если они работают в выходные дни, и 300 % — если работают в праздничные дни⁸). Тем не менее это только вывод и природа указанных продленных праздничных дней все еще нуждается в прояснении со стороны уполномоченных органов.

(2) Дальнейшее продление праздничных дней (3–10 февраля)

Большое количество провинций и городов решили еще раз продлить праздничные дни и обратились к предприятиям с просьбой не возобновлять работу до 10 февраля 2020 года. Правовой основой для этого является упомянутая ранее ст. 42 закона «О профилактике и борьбе с инфекционными заболеваниями», которая предоставляет органам местного самоуправления полномочия приостанавливать работу предприятий в качестве экстренной меры по предотвращению распространения инфекционных заболеваний.

В данной ситуации выплата заработной платы также зависит от характера этих продленных выходных дней. Однако в законе «О профилактике и борьбе с инфекционными заболеваниями» этот вопрос не затрагивается. Местные орга-

⁶ 全国年节及纪念日放假办法 [Решение Государственного совета о пересмотре мер по празднованию национального Нового года и Дня памяти, Государственный совет, 18 сентября 1999 г., с поправками от 14 декабря 2007 г. и 11 декабря 2013 г.]. URL: http://www.gov.cn/zwfgk/2013-12/11/content_2546227.htm (дата обращения: 20.07.2020).

⁷ 中华人民共和国传染病防治法 [Закон Китайской Народной Республики «О профилактике и борьбе с инфекционными заболеваниями», Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей, 21 февраля 1989 г., с поправками от 28 августа 2004 г. Ст. 42]. URL: http://www.gov.cn/banshi/2005-08/01/content_19023.htm (дата обращения: 20.07.2020).

⁸ 中华人民共和国劳动法 [Закон о труде Китайской Народной Республики, Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей, 5 июля 1994 г. Ст. 44]. URL: http://www.gov.cn/banshi/2005-05/25/content_905.htm (дата обращения: 20.07.2020).

ны самоуправления в разных регионах выражали два основных подхода касательно определения природы вновь продленных праздничных дней:

1. Выходные дни. Правительство Шанхая последовало данному подходу и потребовало, чтобы работодатели выплачивали заработную плату работникам, которые не работают в течение этого периода. Кроме того, если работники осуществляют трудовые функции в течение этого периода, работодатели обязаны выплачивать им заработную плату за сверхурочную работу в размере 200 % от обычной заработной платы;
2. Обычные рабочие дни. Провинция Гуанчжоу последовала такому подходу, в соответствии с которым предприятия, готовые возобновить производство, обязаны выплачивать работникам стандартную заработную плату. Однако на предприятиях, которые не готовы возобновить производство, работодатели также должны выплачивать работникам их стандартную заработную плату за первый месяц работы и расходы на проживание после истечения этого первого месяца.

(3) Период приостановления работы предприятий

Поскольку по всей стране продолжалось распространение коронавируса, после 10 февраля многие предприятия все еще не имели возможности возобновить работу. Несмотря на приостановку производства, правительство выпустило Уведомление, требующее от работодателей продолжать выплачивать заработную плату своим работникам⁹. Согласно данному Уведомлению, если приостановление работы произошло в период, из которого рассчитывается заработная плата, работодатель обязан выплатить работникам стандартную заработную плату. Если же приостановление работы продолжается больше одного периода выплаты заработной платы, то работодатель должен продолжать выплачивать работнику сумму не ниже местного минимального размера оплаты труда.

(4) Обязательный карантинный период

В соответствии со вторым абзацем ст. 41 закона «О профилактике и борьбе с инфекционными заболеваниями», работник должен получать денежные средства в период карантина. Однако данная статья не содержит никаких подробностей касательно предоставления выплат. Министерство людских ресурсов и социального обеспечения выпустило уведомление с более подробной информацией¹⁰. Данное уведомление закрепляет, что работодатели должны продолжать выплачивать заработную плату заболевшим работникам, предположительно заболевшим работникам, а также тем, кто находился в тесном контакте с фактическими или предполо-

⁹ 人力资源社会保障部办公厅关于妥善处理新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控期间劳动关系问题的通知 [Уведомление о надлежащем регулировании трудовых отношений в период профилактики и контроля коронавирусной инфекции, Министерство трудовых ресурсов и социального обеспечения, 24 января 2020 г. Ст. 2]. URL: http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-01/27/content_5472508.htm (дата обращения: 20.07.2020).

¹⁰ 人力资源社会保障部办公厅关于妥善处理新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控期间劳动关系问题的通知 [Уведомление о надлежащем регулировании трудовых отношений в период профилактики и контроля коронавирусной инфекции, Министерство трудовых ресурсов и социального обеспечения, 24 января 2020 г.]. URL: http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-01/27/content_5472508.htm (дата обращения: 20.07.2020).

жительно заболевшими лицами и кто в результате не способен осуществлять трудовые функции. Кроме того, заработная плата работникам должна выплачиваться по их обычной ставке, даже если они не выполняют никакой фактической работы в течение соответствующего периода времени.

Несмотря на то что такое реагирование на существующую ситуацию имеет большое значение и предоставляет работникам финансовую поддержку в период профилактики и борьбы с эпидемией, в данном случае остаются неучтенными интересы работодателей (Нюу, 2020, 140; Shen, 2020, 47). Фактически большое число предприятий, особенно в сфере услуг и обрабатывающей промышленности, уже столкнулись с финансовыми трудностями в связи с закрытием предприятий. Несмотря на то что правительство приняло различные политические меры по оказанию финансовой поддержки работодателям, данных мер оказалось недостаточно для покрытия убытков и расходов предприятий. Новая политика, безусловно, увеличит нагрузку на эти предприятия. Согласно исследованию, для 62,77 % из 995 изученных предприятий основными расходами являются страховые взносы и заработная плата (Zhu et al., 2020). Данное исследование также показывает, что 85 % предприятий не могут оставаться в закрытом состоянии более трех месяцев. Политика правительства, требующая от предприятий продолжать выплачивать работникам их обычную заработную плату, скорее всего, подавит многие средние, малые и микропредприятия. В результате данные предприятия вынуждены увольнять работников или начинать процедуру банкротства. Поэтому, хотя политика правительства проводилась с благими намерениями по защите работников, в итоге она может нанести большой ущерб интересам работающего населения.

1.2. Порядок увольнения

Обычно, в соответствии со ст. 40 и 41 Закона КНР «О трудовом договоре», работник может быть уволен на законных основаниях в связи с его неправомерным поведением, недостаточной дееспособностью или экономической, технической или производственной необходимостью¹¹. Однако для защиты работников, пострадавших от коронавируса, был введен временный запрет на увольнения и на временное отстранение от работы. Согласно Уведомлению, изданному Министерством людских ресурсов и социального обеспечения, работодатель не может уволить работников, которые не способны работать из-за того, что заболели коронавирусной инфекцией, являются предположительно заболевшими или находились в тесном контакте с пациентами, и на которых распространяются принятые правительством карантинные меры или другие чрезвычайные меры¹². Кроме того, согласно данному Уведомлению, если срок трудового договора истекает в период обязательного

¹¹ 中华人民共和国劳动合同法 [Закон Китайской Народной Республики «О трудовом договоре», Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей, 29 июня 2007 г. Ст. 40, 41]. URL: http://www.gov.cn/flfg/2007-06/29/content_669394.htm (дата обращения: 20.07.2020).

¹² 人力资源社会保障部办公厅关于妥善处理新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控期间劳动关系问题的通知 [Уведомление о надлежащем регулировании трудовых отношений в период профилактики и контроля коронавирусной инфекции, Министерство трудовых ресурсов и социального обеспечения, 24 января 2020 г.]. URL: http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-01/27/content_5472508.htm (дата обращения: 20.07.2020).

карантина, то трудовой договор автоматически продлевается до окончания периода лечения, периода медицинского наблюдения, истечения карантинного периода или прекращения действия чрезвычайных мер, принятых правительством.

Верховный народный суд вновь подчеркнул важность защиты работников, пострадавших от коронавируса, от несправедливого увольнения путем вынесения руководящего мнения. В Китае руководящие мнения Верховного народного суда являются частью мер юридического характера. Верховный суд, как правило, выносит такие мнения в случае изменения экономических или политических условий. Вынесение таких мнений не обязательно должно проходить через законодательный процесс, поэтому процесс опубликования указанных документов является очень гибким. Хотя суды низшей инстанции должны ссылаться на руководящие мнения при вынесении решений по делам, им не обязательно их применять. Согласно мнению, вынесенному Верховным народным судом в отношении защиты работников, пострадавших от коронавируса, решение работодателей об увольнении не может быть основано на факте того, что работник прибыл из района с относительно тяжелой эпидемической ситуацией, является пациентом с диагнозом коронавирус, является пациентом, подозреваемым в наличии коронавируса, является бессимптомно инфицированным лицом или лицом, которое было помещено в карантин в соответствии с законом¹³.

1.3. Социальное страхование

(1) Страхование по безработице: обеспечение безработных базовыми жизненными условиями

Как уже упоминалось ранее, в связи с пандемией заводы и предприятия претерпели сильный удар как составляющая часть экономики. В результате большое число работников потеряло работу. В ответ на рост безработицы китайское правительство в основном использовало систему страхования на случай безработицы для обеспечения безработных базовыми условиями жизни. Правительство скорректировало действующее регулирование следующим образом, чтобы на более длительный период охватить большее количество безработных.

Во-первых, был продлен период обращения за пособиями по безработице. Обычно в соответствии со ст. 6 «Мер по подаче заявления на страхование по безработице и его выплате»¹⁴ безработный должен подать заявление на получение пособия по страхованию по безработице в орган социального страхования в течение 60 дней с момента расторжения трудового договора. Но 20 марта Госсовет издал заключение, смягчающее это 60-дневное требование¹⁵. В заключении говорится, что

¹³ 关于依法妥善审理涉新冠肺炎疫情民事案件。若干问题的指导意见（一） [Руководство по надлежащему рассмотрению гражданских дел, связанных с новым рассказом о коронавирусе в соответствии с законом (1), Верховный народный суд, 16 апреля 2020 г.]. URL: <http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-226241.html> (дата обращения: 20.07.2020).

¹⁴ 《失业保险金申领发放办法》 [Меры по подаче заявления на страхование на случай безработицы и его выплате, Министерство труда и трудовых ресурсов, 26 октября 2000 г., с поправками от 14 декабря 2018 г. Ст. 6]. URL: http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zcfg/flfg/gz/201901/t20190103_308094.html (дата обращения: 20.07.2020).

¹⁵ 《国务院办公厅关于应对新冠肺炎疫情影响强化稳就业举措的实施意见》 [Мнение Генерального управления Государственного совета об осуществлении мер по укреплению стабильности

крайний срок подачи заявления откладывается до окончания эпидемического периода. Министерство людских ресурсов и социального обеспечения заявило, что агентство социального обеспечения не может отказать в заявлении безработному в связи с этим 60-дневным требованием. Однако проблема заключается в том, что эпидемическая ситуация в Китае была нормализована и держится под сильным контролем, а правительство не устанавливает конкретной даты окончания эпидемии.

Во-вторых, Министерство людских ресурсов и социального обеспечения различными способами упростило процесс подачи заявления. Одно из упрощений состоит в том, что все заявки теперь подаются посредством Интернета, что делает процесс более удобным для безработных работников.

Другое важное упрощение процесса подачи заявления заключается в сокращении необходимых к предоставлению материалов. Ранее безработный должен был заполнить заявление и предоставить: а) удостоверение личности или карточку социального страхования; б) документ, подтверждающий прекращение или расторжение трудового договора, выданный работодателем; в) справку о регистрации безработного и документ, подтверждающий, что он находится в поиске работы; г) другие материалы, предписанные Управлением по вопросам безопасности труда на уровне провинций¹⁶. Имеются случаи, когда работодатель отказывался предоставить доказательства увольнения. Без подтверждения увольнения работник не может зарегистрироваться в качестве безработного в государственном органе, поэтому безработному может потребоваться длительное время для сбора всех необходимых документов.

Однако, согласно новому постановлению Министерства трудовых ресурсов и социального обеспечения, безработные обязаны предоставлять только удостоверение личности или карточку социального страхования при обращении за пособием по безработице в местные агентства социального страхования¹⁷). Им не нужно предоставлять доказательства о прекращении трудовых отношений или свидетельство о регистрации безработного. Онлайн-заявка и меньшее количество необходимых документов определенно ускоряют процесс подачи заявления.

В-третьих, Государственный совет и Министерство людских ресурсов и социального обеспечения отдельно друг от друга издали нормативные акты, тем самым распространив страхование по безработице на более длительный период и охватив большее количество работников. Согласно новым мерам, безработные, которые не удовлетворяют стандартным требованиям для получения пособия по безработице или которые уже получали пособие по безработице, но все еще являются безработными, могут получить шестимесячную субсидию по безработице. Однако размер такой субсидии для безработных не может превышать 80 % от обычного размера

занятости в связи с последствиями пандемии коронавируса].

¹⁶ 《失业保险金申领发放办法》[Меры по подаче заявления на страхование на случай безработицы и его выплате. Ст. 7].

¹⁷ 人力资源社会保障部办公厅关于进一步推进失业保险金“畅通领、安全办”的通知 [Уведомление Главного управления Министерства трудовых ресурсов и социального обеспечения о дальнейшем содействии неограниченному сбору средств из фондов страхования по безработице, Министерство трудовых ресурсов и социального обеспечения, 5 марта 2020 г.]. URL: http://www.mohrss.gov.cn/gkml/zcfg/gfxwj/202003/t20200306_361582.html (дата обращения: 20.07.2020).

пособия по безработице¹⁸. Кроме того, те безработные, которые уже получили все пособия по страхованию от безработицы, но которым осталось менее одного года до наступления установленного законом пенсионного возраста, могут продолжать получать пособия по страхованию от безработицы до достижения ими установленного законом пенсионного возраста.

Продление срока страхования, разумеется, предоставит большую финансовую помощь большему числу безработных. Однако этим пособием могут пользоваться только те работники, которые не менее одного года участвовали в системе страхования на случай безработицы. Это представляется проблемой, поскольку, согласно исследованию, к концу 2018 года в программе страхования на случай безработицы участвовало всего 25 % трудоспособного населения Китая. Для некоторых групп, таких как трудовые мигранты, уровень вовлеченности в программу страхования был еще ниже — 17 % к концу 2018 года (Zhang et al., 2020, 6).

Более того, большинство работников, присоединившихся к системе страхования на случай безработицы, — это те, кто имел стабильную занятость и небольшие шансы остаться безработными. Однако те, кто был подвержен более высокому риску безработицы и кто с большей вероятностью пострадает от пандемии, например водители, курьеры и другие работники, работающие в неформальном секторе, обычно не присоединяются к этой программе и, следовательно, не могут пользоваться ее преимуществами. По официальным данным, в первом квартале 2020 года насчитывалось более 20 млн безработных¹⁹. Тем не менее только 2,5 млн безработных к концу марта получили страховое пособие по безработице. Таким образом, подавляющее большинство безработных не могут пользоваться пособием, предоставляемым системой страхования на случай безработицы.

(2) Страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний

Распространение COVID-19 увеличило риски в отношении здоровья и безопасности работников. Обычно работники попадают под систему страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, если их здоровье подвергается риску непосредственно на рабочем месте. Могут ли работники, заразившиеся коронавирусом на рабочем месте, рассматриваться как участники системы страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и получать соответствующие выплаты?

¹⁸ 《国务院办公厅关于应对新冠肺炎疫情影响强化稳就业举措的实施意见》[Мнение Генерального управления Государственного совета об осуществлении мер по укреплению стабильности занятости в связи с последствиями пандемии коронавируса]; 人力资源社会保障部办公厅关于进一步推进失业保险“畅通领、安全办”的通知 [Уведомление Главного управления Министерства трудовых ресурсов и социального обеспечения о дальнейшем содействии неограниченному сбору средств из фондов страхования по безработице].

¹⁹ 国家统计局新闻发言人就2020年4月份国民经济运行情况答记者问 [Пресс-секретарь Национального бюро статистики отвечает на вопросы корреспондентов о результатах деятельности национальной экономики в апреле 2020 г.]. — Согласно данному отчету, уровень безработицы в первом квартале 2020 года составил 5,9 %. Общая занятость составила чуть более 442 млн человек на конец 2019 года. См. также: 就业预期目标较好完成 [Ситуация с занятостью в целом стабильная, и ожидаемые цели в области занятости достигнуты хорошо. 19.01.2020]. URL: http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202001/t20200119_1723773.html (дата обращения: 20.07.2020). — Таким образом, можно оценить, что безработными были примерно 20 млн работников.

Согласно действующему законодательству, страхование работников охватывает только следующие два вида: получение травмы в рабочее время, на рабочем месте и во время выполнения трудовой функции и наличие профессионального заболевания²⁰. Заражение коронавирусом не является травмой, а коронавирус не рассматривается как профессиональное заболевание согласно действующему Положению. Поэтому работники, заразившиеся коронавирусом на рабочем месте, не могут воспользоваться страхованием от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Однако после вспышки коронавируса в целях повышения защиты медицинских работников правительство расширило сферу действия указанного страхования. Согласно Уведомлению, выпущенному несколькими департаментами в январе, медицинские работники, которые заразились коронавирусом во время выполнения своей работы, могут воспользоваться страхованием от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний²¹. Однако все еще спорным остается вопрос о том, имеют ли эти ведомства соответствующие полномочия для расширения действия страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Тем не менее расширенное страхование ограничивается только упомянутыми выше медицинскими работниками. Министерство людских ресурсов и социального обеспечения вновь подтвердило, что обычные работники не могут получить страховку в случае, если они заразились коронавирусом на рабочем месте²².

1.4. Социальная защита

В связи с закрытием школ и детских садов родители столкнулись с увеличением обязанностей по уходу за детьми. В настоящее время на национальном уровне не установлены никакие меры в отношении данной ситуации. Однако несколько местных органов власти, прежде всего в Пекине, приняли меры, позволяющие одному родителю в семье оставаться дома для ухода за своим несовершеннолетним ребенком в период профилактики и борьбы с коронавирусом²³.

²⁰ 中华人民共和国社会保险法 [Закон Китайской Народной Республики «О социальном страховании», Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей, 28 октября 2010 г. Ст. 36]. URL: http://www.gov.cn/flfg/2010-10/28/content_1732964.htm (дата обращения: 20.07.2020); 工伤保险条例 [Правила страхования от профессионального травматизма, Государственный совет, 16 апреля 2003 г. Ст. 14, 15]. URL: http://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62126.htm (дата обращения: 20.07.2020).

²¹ 关于因履行工作职责感染新型冠状病毒肺炎的医护及相关工作人员有关保障问题的通知 [Уведомление по вопросам, касающимся медицинских работников, которые в связи со своими обязанностями заключили договор о коронавирусе, Министерство трудовых ресурсов и социального обеспечения, Министерство финансов и Национальная комиссия по здравоохранению, 23 января 2020 г.]. URL: http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-01/23/content_5471922.htm (дата обращения: 20.07.2020).

²² 人社部: 非从事防控及相关工作感染新冠肺炎不认定为工伤 [Министерство трудовых ресурсов и социального обеспечения: «Работники, не участвующие в профилактике и борьбе с коронавирусом, не могут заниматься гигиеной труда». 21.02.2020]. URL: http://www.xinhuanet.com/2020-02/22/c_1125612154.htm (дата обращения: 20.07.2020).

²³ 关于因防控疫情推迟开学企业职工看护未成年子女期间工资待遇问题的通知 [Уведомление о заработной плате и пособиях работникам предприятий, ухаживающим за несовершеннолетними детьми из-за задержек в школьном времени, вызванных профилактикой и борьбой

1.5. Меры по сокращению бремени, лежащего на работодателях

В целях предотвращения увольнения работников на предприятиях и поощрения занятости населения правительство предприняло различные меры. Первые принятые меры заключаются в сокращении затрат на оплату труда для работодателей, особенно для средних, малых и микропредприятий, поскольку указанные субъекты способны задействовать более 80 % трудоспособного населения Китая²⁴. Наиболее заметно был снижен размер взносов в фонд социального страхования.

В Китае существует пять видов социального страхования, включающих в себя пенсионное, медицинское страхование, страхование на случай безработицы, страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и страхование материнства. Среди них пенсионное страхование, страхование на случай безработицы и медицинское страхование оплачиваются работодателем и работником совместно, а страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и страхование на случай материнства оплачиваются исключительно работодателем. Система социального страхования в основном регулируется законом «О социальном страховании», который был принят в 2008 году.

Еще до начала пандемии размер взносов в фонд социального страхования в Китае подвергался критике за то, что он был слишком высоким и обременительным для работодателей. Самый высокий размер взносов в некоторых регионах по пяти видам страхования, выплачиваемым работодателями, достигал 40 % от заработной платы работников, а взносы работников составляли 10 % от заработной платы (Хие, 2017, 68–69). В целях облегчения бремени, лежащего на работодателях касательно данной ситуации, и стимулирования экономики размер страховых взносов предприятий, направляемых в фонд социального страхования в Китае, последние несколько лет снижается. В 2019 году процент взносов был снижен примерно до уровня 30 %.

В 2019 году Государственный совет издал «Комплексный план по снижению тарифов социального страхования»²⁵. В ответ на коронавирусную инфекцию в начале февраля 2020 года Государственный совет вновь подчеркнул меры дальнейшего периодического снижения ставок социального страхования. Кроме того, Госсовет принял решение освободить работодателей от уплаты взносов на пенсионное обеспечение, пособия по безработице и страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на определенный период времени²⁶.

с коронавирусами, Пекинское муниципальное управление трудовых ресурсов и социального обеспечения, Пекинская муниципальная комиссия по образованию, 31 января 2020 г.]. URL: http://rsj.beijing.gov.cn/xxgk/tzgg/202002/t20200203_1623049.html (дата обращения: 20.07.2020).

²⁴ 刘海河副总理主持召开促进中小企业发展第一次会议 [Вице-премьер Лю Хэ председательствовал на первом совещании по содействию развитию средних и малых предприятий. 20.08.2018]. URL: http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-08/20/content_5315204.htm (дата обращения: 20.07.2020).

²⁵ 降低社会保险费率综合方案 [Комплексный план по снижению тарифов социального страхования. 01.04.2019]. URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/04/content_5379629.htm (дата обращения: 20.07.2020).

²⁶ 关于阶段性减免企业社会保险费的通知 [Уведомление о периодическом сокращении и освобождении работодателей от взносов в систему социального страхования, Министерство труда

Позднее несколько департаментов совместно выпустили Уведомление, в котором содержалась более подробная информация. Согласно этому Уведомлению, все провинции могут освободить средние, малые и микропредприятия от уплаты пенсионных отчислений, отчислений по безработице и отчислений за несчастные случаи на производстве и профессиональные заболевания на срок до пяти месяцев начиная с февраля 2020 года, а крупные предприятия могут быть освобождены от уплаты половины сборов на срок до трех месяцев с февраля 2020 года (в провинции Хубэй, в центре вспышки эпидемии, все виды предприятий могут быть освобождены от уплаты трех видов страховых взносов на срок до пяти месяцев)²⁷. Кроме того, предприятия, испытывающие серьезные производственные трудности в связи с пандемией, могут ходатайствовать об отсрочке уплаты взносов социального страхования на срок до шести месяцев.

Другие меры по предотвращению увольнения работников заключаются в предоставлении работодателям финансовой помощи, главным образом через программу страхования на случай безработицы. Согласно «Положению о страховании по безработице», изданному Государственным советом в 1998 году, Госсовет имеет право принимать решения о том, каким образом можно использовать фонд страхования по безработице²⁸. С 2019 г. Госсовет использует фонд, чтобы вернуть работодателям половину страховых взносов по безработице, если в течение года указанные работодатели не увольняли работников. Ученые в Китае считают, что данные меры имеют большую значимость для стимулирования занятости. В ответ на вспышку коронавируса Госсовет в начале февраля использовал данные меры и постановил, что средние, малые и микропредприятия могут получить пособие, если они сохраняют ставку увольнения на уровне 5,5%. Если предприятия никого не увольняют, то они могут получить обратно все выплаты по страхованию от безработицы²⁹.

Иные виды мер поддержки работодателей включают в себя снижение налоговой ставки, освобождение от налогов и т. д. Кроме того, правительство заявило, что, если предприятия испытывают производственные трудности в связи с пандемией, они могут вести переговоры с работниками о корректировке заработной платы, ротации работ или сокращении рабочего времени³⁰.

и социального обеспечения, Министерство финансов, Главное управление по налогообложению, 20 февраля 2020 г.]. URL: <http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810341/n810755/c5144708/content.html> (дата обращения: 20.07.2020).

27. 关于阶段性减免企业社会保险费的通知 [Уведомление о периодическом сокращении и освобождении работодателей от взносов в систему социального страхования].

28. 失业保险条例 [Правила страхования от безработицы, Государственный совет, 26 декабря 1998 г.]. URL: http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zcfg/flfg/xzfg/201604/t20160412_237907.html (дата обращения: 20.07.2020).

29. 《国务院办公厅关于应对新冠肺炎疫情影响强化稳就业举措的实施意见》 [Мнение Генерального управления Государственного совета об осуществлении мер по укреплению стабильности занятости в связи с последствиями пандемии коронавируса].

30. 人力资源社会保障部办公厅关于妥善处理新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控期间劳动关系问题的通知 [Уведомление о надлежащем регулировании трудовых отношений в период профилактики и контроля коронавирусной инфекции, Министерство трудовых ресурсов и социального обеспечения, 24 января 2020 г.]. URL: http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-01/27/content_5472508.htm (дата обращения: 20.07.2020).

1.6. Особая защита

Вспышка вируса в наибольшей степени затронула сельских трудовых мигрантов, которые составляют одну треть рабочей силы Китая. Сельские трудовые мигранты — это рабочие, покинувшие сельскую местность для работы в городах. Из-за отсутствия городской регистрации большинство из них работают преимущественно в неформальном секторе и не имеют доступа к тем же социальным пособиям (например, к страхованию по безработице), что и работники, зарегистрированные в городских районах. Вспышка вируса началась, когда большинство сельских трудовых мигрантов вернулись в родные дома, чтобы отпраздновать китайский Новый год. Из-за закрытия территорий и установления ограничений на передвижение эти рабочие оказались изолированными в сельской местности и не смогли вернуться в город для поиска работы. Кроме того, сферы, в которых обычно работают такие рабочие, включая обрабатывающую промышленность, экспортно ориентированную промышленность, рестораны, гостиницы, а также сферу туризма, в наибольшей степени пострадали от распространения COVID-19. Правительство приняло конкретные меры для повышения занятости данных работников. Оно оказало финансовую поддержку предприятиям, которые могут нанимать определенное число трудящихся-мигрантов; облегчило связь между работниками, которые нуждаются в работе, и предприятиями, которые нуждаются в работниках; организовало транспорт для трудящихся-мигрантов, которые отправляются на работу в крупные города; активизировало создание инфраструктуры в сельских районах для предоставления возможностей трудоустройства трудящимся-мигрантам³¹.

2. Социальный диалог

Социальное партнерство не играет никакой роли в разработке мер реагирования, и правительство не приглашало социальных партнеров к участию в законодательном процессе. Тем не менее центральное правительство поручило местным органам власти содействовать с профсоюзами предприятий и работниками при обсуждении ими вопросов заработной платы и условий труда. В поддержку этого Департамент людских ресурсов и социального обеспечения, Всекитайская федерация профсоюзов (единственный профсоюз, признанный Коммунистической партией Китая) и Китайская конфедерация предприятий (Китайская ассоциация предпринимателей) совместно опубликовали Мнение, в котором работодателям и профсоюзам рекомендуется вести переговоры о заработной плате, рабочем времени, выходных днях, безопасности и гигиене труда и других условиях труда³². На практике в некоторых областях работодатели и профсоюзы проводят коллектив-

³¹ 《国务院办公厅关于应对新冠肺炎疫情影响强化稳就业举措的实施意见》 [Мнение Генерального управления Государственного совета об осуществлении мер по укреплению стабильности занятости в связи с последствиями пандемии коронавируса].

³² 关于做好新型冠状病毒感染肺炎疫情防控期间劳动关系支持企业复工复产的意见 [Мнение о поддержании стабильных рабочих отношений и поддержке предприятий в возобновлении производства в период профилактики и борьбы с коронавирусной инфекцией, Министерство трудовых ресурсов и социального обеспечения, Всекитайская федерация профсоюзов, Китайская конфедерация предприятий, 8 февраля 2020 г.]. URL: <http://www.acftu.org/template/10041/file.jsp?cid=1078&aid=99721> (дата обращения: 20.07.2020).

ные консультации. Однако вопрос о том, были ли эти консультации действительно коллективными, вызывает сомнения, поскольку профсоюзы в Китае не являются независимыми, равно как и не являются эффективным способом выражения собственных потребностей для китайских работников. В целом социальные партнеры играют весьма ограниченную роль, если таковая имеется, в решении вопроса о воздействии COVID-19.

3. Новая форма занятости: совместное использование сотрудников

Во время пандемии коронавируса появилась новая модель занятости — совместное использование сотрудников. Совместное использование сотрудников означает временный наем. Данная форма организуется путем временного перемещения работников из компании, имеющей избыток работников, в другую компанию, которая нуждается в работниках.

Когда правительство распорядилось о закрытии ресторанов, транспорта, а также сферы развлечений, резко увеличились заказы в сферах электронной торговли и логистики, что привело к трудовому кризису в этих секторах. В результате предприятия, страдающие от нехватки работы, вели переговоры с компаниями, нуждающимися в дополнительных работниках, что привело к новому способу разделения рабочего труда. Например, работники закрытых ресторанов и кинотеатров могли доставлять товары платформ электронной торговли. Примечательным примером является обмен сотрудниками между сетями ресторанов XiBei и YunHaiYao и китайским гигантом электронной коммерции, Alibaba. Эти две сети ресторанов договорились с Alibaba о переводе сотен незадействованных в работе сотрудников на работу в сеть продуктовых онлайн-магазинов, принадлежащих Alibaba, — HeMa, для помощи в обработке и упаковке онлайн-заказов. Более 3000 новых сотрудников из 40 компаний в различных секторах присоединились к плану обмена сотрудниками в HeMa (He, 2020).

Поскольку новый режим занятости не только улучшает распределение рабочей силы, но и предоставляет больше возможностей для тех, чьи компании не возобновили работу, а также для других безработных, некоторые местные органы власти поощряют компании, прибегающие к совместному использованию работников, предоставляя субсидии предприятиям и кадровым агентствам для поддержки совместного использования работников. Однако данная новая модель также затрагивает некоторые вопросы трудового законодательства. Например, кто отвечает за оплату труда работников, за осуществление выплат по социальному страхованию работников в период их совместного использования? Что делать, если работник получил производственную травму? В настоящее время нет положений, специально направленных на регулирование труда данного вида работников. Все это зависит от договоренности между работодателем, направляющим работника, самим работником и работодателем, принимающим работника. Будет ли эта модель занятости востребованной в будущем — еще предстоит выяснить.

Выводы

В данной статье описаны меры, принятые правительством Китая для смягчения последствий пандемии коронавируса нового типа для работников и работодателей. Эти меры охватывают такие сферы, как выплата заработной платы, процедура увольнения, социальное страхование и социальная защита. Некоторые из данных мер направлены на поддержание базового уровня жизни работников и защиту их интересов. Некоторые же направлены на уменьшение бремени, лежащего на работодателях, а также на содействие занятости населения.

Различные нормативные акты доказали, что действующая в Китае система трудового законодательства не способна в полной мере отреагировать на возникшую пандемию. Поэтому для стабилизации трудовых отношений во время глобального кризиса в области здравоохранения правительство было вынуждено принимать новые меры. Тем не менее существуют некоторые проблемы, связанные с данными мерами. Во-первых, некоторые из них противоречат действующим законам, что создаст путаницу в их реализации. Во-вторых, некоторые из мер, издаваемых центральным правительством, носят очень общий характер, и органы самоуправления в разных частях страны интерпретировали их по-разному. Такая ситуация не только создаст еще большую путаницу, но и увеличит расходы предприятий. В-третьих, сомнительно, имеют ли центральные органы власти и органы самоуправления полномочия издавать такие документы в сфере труда. Нынешняя правовая система Китая не предусматривает четкого регулирования в отношении того, какие полномочия имеют органы власти каждого уровня в период возникновения чрезвычайных ситуаций, затрагивающих сферу здравоохранения. В преддверии будущих глобальных пандемий китайское правительство должно разработать некоторые чрезвычайные планы, которые дополнят стандартный режим трудового законодательства в период чрезвычайных ситуаций, но срок действия которых будет истекать после окончания указанного периода. В планах действий в чрезвычайных ситуациях должно быть четко указано, какие полномочия есть у органов каждого уровня при наличии угрозы общественному здравоохранению.

В этой статье также обсуждается новая модель занятости — совместное использование работников во время пандемии. Данная новая модель, безусловно, характеризуется гибкостью как для работодателей, так и для работников. Однако она может неправомерно использоваться работодателями для урезания заработной платы и гарантий работников. Кроме того, пока не ясно, будет ли эта модель занятости востребованной в дальнейшем.

Контактная информация:

Венвен Дин — PhD, доц.; dingwenwenruc@gmail.com

Analysis of China's response to the COVID-19 pandemic in the field of labour

Wenwen Ding

Chinese University of Political Science and Law,

25, Xitucheng Rd, Bei Xia Guan, Haidian District, Beijing, 100088, People's Republic of China

In response to the pandemic of new coronavirus infection, the Chinese government has closed down many cities, suspended businesses, restricted their activities and issued self-isolation orders for the population. However, these critical public health measures have created economic chaos and caused unemployment for millions of people. Since mid-January 2020, Chinese authorities have taken unprecedented measures to contain the virus, including closing down a large number of cities in Hubei Province, introducing mandatory self-isolation for almost half of the country's population, extending public holidays, imposing travel restrictions, closing schools and businesses, and more. In Chinese labor law science, there was a discussion about the nature of the days that were declared as non-working. Many issues were solved differently in different provinces of the People's Republic of China. In order to mitigate the impact on workers and employers, the Chinese government also issued various regulations to maintain the basic living conditions of workers and reduce pressure on employers. These acts cover such areas as wage payment, specifics of dismissal (which only affected workers), social security and social protection. The government also developed a number of measures aimed at special protection of migrant workers, which are understood as Chinese citizens who are not registered in cities and live in rural areas. The article also addresses the business response to the economic crisis caused by the pandemic. A new employment model has emerged in the labor market — the sharing of workers, which allows for better distribution of labor, but also brings potential problems in the area of labor legislation.

Keywords: COVID-19, payment of wages, dismissal, unemployment insurance, insurance against industrial accidents and occupational diseases, social protection, migrant workers, workers sharing.

Библиография/References

- He, Wei. 2020. *Sharing economy gets HR twist*. Available at: <https://global.chinadaily.com.cn/a/202003/23/WS5e78070aa31012821728119d.html> (accessed: 20.07.2020).
- Hou, Lingling. 2020. 防疫停工期间企业工资危险负担问题及解决方案 [«Pay Burden of Enterprises during Occupational Stoppage due to Prevention of Epidemic and its Methods of Resolution»]. *Jurisprudence* 6: 124–140. (In Chinese)
- Fan, Wei. 2020. 疫情停工期间用人单位工资续付义务研究 [«A Study on Employers' Obligations to Extend Wages during Work Stoppage Due to the Epidemic»]. *People's Justice* 7: 9–14. (In Chinese)
- Shen, Jianfeng. 2020. 疫情背景下劳动合同不能履行时的风险负担 [«Burden of risks when employment contracts cannot be fulfilled due to the epidemic»]. *Comparative Law Journal* 2: 40–53. (In Chinese)
- Xie, Zengyi. 2017. 用工成本视角下的劳动合同法修改 [«Labour Contract Law Revision — From a Labour Cost Prospective»]. *Law Science* 11: 66–76. (In Chinese)
- Zhang, Yinghua, Zhang, Zhang Li, Zheng, Binwen. 2019. 新中国失业保险70年：历史变迁、问题分析与完善建议 [«Unemployment Insurance System within 70 years of PRC's founding: Historical Changes, Problem Analysis and Proposals for Improvement»]. *Social Security Studies* 6: 3–15. (In Chinese)
- Zhu, Wuxiang, Liu, Jun, Wei, Wei, Ouyang Liangyi. 2020. 疫情对中小型企业的影响及应对思考 [«The impact of the new type of coronavirus on small and medium-sized enterprises and their response»]. Available at: <http://mis.sem.tsinghua.edu.cn/ueditor/jsp/upload/file/20200206/1580960239913009300.pdf> (accessed: 20.07.2020). (In Chinese)

Author's information:

Wenwen Ding — PhD, Associate Professor; dingwenwenruc@gmail.com