

Меры, принятые в Европейском союзе для защиты работников в период пандемии

Е. В. Сыченко

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

Для цитирования: Сыченко, Елена В. 2022. «Меры, принятые в Европейском союзе для защиты работников в период пандемии». *Ежегодник трудового права* 12: 37–44.
<https://doi.org/10.21638/spbu32.2022.103>

В настоящей статье рассмотрены инициативы Европейского союза, вызванные необходимостью защитить рынок труда и работающих граждан в странах-членах, а также меры, принятые на государственном уровне в Германии и Франции. Участие Европейского союза в обеспечении защиты прав работников в обстоятельствах пандемии свелось к формулированию рекомендаций для стран и оказанию финансовой помощи, а также приоритизации социального элемента в политике Европейского союза. В работе рассмотрен инструмент поддержки в смягчении рисков безработицы в чрезвычайных ситуациях (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency), разработанный Европейским союзом в 2020 г., а также проект директивы об адекватной минимальной заработной плате в Европейском союзе, опубликованный в разгар пандемии осенью 2020 г. В рамках рассмотрения мер, принятых в Германии и Франции, особое внимание уделяется механизму сокращения рабочего времени в период ограничений экономического деятельности путем возложения большей части расходов на государство. В Германии это программа Kurzarbeit (сокращенного рабочего времени), во Франции — перевод в режим сокращенного рабочего времени с разрешения административного органа в случае потери заработной платы, вызванной временным закрытием предприятия или его части или сокращением рабочего времени ниже установленного законом рабочего времени. Автор делает вывод о том, что быстрое восстановление экономики и рынка труда в этих странах обусловлено в том числе финансированием утраченной в связи с ограничениями заработной платы за счет государственного бюджета. Представляет интерес дальнейшее изучение иностранного опыта реализации программ сокращенного рабочего времени для возможного использования подобных программ в России.

Ключевые слова: COVID-19, Европейский союз, сокращенное рабочее время, удаленная работа, безработица, трудовое право, цифровизация.

1. Введение

Общность проблем, возникших в период пандемии в различных странах мира, привлекает внимание к исследованию тех мер, которые были приняты властями в ответ на кризис. В настоящей статье будут кратко рассмотрены основные аспекты деятельности Европейского союза (далее — ЕС) и специальных мер, принятых в связи с пандемией COVID-19 в течение 2020 г. в Германии и Франции. Эта инфор-

мация позволит судить о том, какие меры в принципе могли быть приняты в период чрезвычайной ситуации для обеспечения, в одной стороны, защиты здоровья населения, и поддержки частного бизнеса — с другой.

2. Основное исследование

2.1. Реакция Европейского союза на вызовы пандемии

Введенные в период пандемии ограничения экономической деятельности на уровне государств ЕС, безусловно, повлияли на условия труда граждан этих стран. В рамках ЕС объединены 28 государств, уровень экономического развития, уровень безработицы, объем регулирования трудовых отношений которых очень различен. Именно поэтому трудовое право ЕС не ставит перед собой задачу унифицированного регулирования труда и связанных с ним отношений, а основным методом регулирования труда видит его гармонизацию путем достижения целей, поставленных в директивах ЕС. Если обобщить перечень вопросов, отнесенных к совместной компетенции ЕС и стран-членов в области трудового права, можно отметить, что ЕС принимает нормативные акты, устанавливающие минимальные требования к условиям труда и занятости, к регулированию информирования и консультаций с работниками (ст. 153 Договора о функционировании ЕС¹).

Учитывая установление ЕС лишь минимальных требований к регулированию, а также сложность и продолжительность законодательного процесса в ЕС, заметим, что в этот период не было принято новых директив или не было внесено изменений в существующие, которые бы содержали требования к регулированию труда в чрезвычайных обстоятельствах. Участие ЕС в обеспечении защиты прав работников в этих обстоятельствах свелось к формулированию рекомендаций для стран и оказанию финансовой помощи.

В частности, был создан инструмент поддержки в смягчении рисков безработицы в чрезвычайных ситуациях (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency). Эта программа предоставляет финансовую помощь в размере до 100 млрд евро в виде займов от ЕС пострадавшим государствам-членам для решения проблемы внезапного увеличения государственных расходов в целях сохранения занятости. Согласно данным официального сайта ЕС, после последней выплаты в мае 2021 г. общая сумма выплаченных средств составила почти 90 млрд евро. Отмечается, что все 19 государств — членов ЕС, обратившихся с просьбой воспользоваться этой схемой, получили запрашиваемую сумму полностью или частично².

Другим аспектом деятельности ЕС в ответ на пандемию стало заключение европейскими социальными партнерами рамочного соглашения о цифровизации, в котором часть норм посвящена некоторым аспектам регулирования дистанци-

¹ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Part Three: Union Policies And Internal Actions — Title X: Social Policy. Article 153 (ex Article 137 TEC) // Official Journal. No. 115. 2008. May 9. P.0114–0116. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008E153> (дата обращения: 27.07.2021).

² The European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE). URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en (дата обращения: 27.07.2021).

онного труда, ставшего почти массовым явлением в период пандемии. В этом документе обращается внимание на необходимость развития цифровых навыков работников, на обеспечение уважения частной жизни, в том числе посредством реализации права на отключение. Стороны согласились, что «достижение организационных целей не должно требовать связи (с работником. — Е. С.) в нерабочее время»³. Отметим, что данное рамочное соглашение должно быть имплементировано социальными партнерами стран ЕС на коллективно-договорном уровне или путем принятия нормативно правовых актов.

Представляет интерес проект директивы об адекватной минимальной заработной плате в ЕС, опубликованный в разгар пандемии, осенью 2020 г.⁴ Этот документ неоднозначно оценивается как учеными, так и политиками. В частности, его критики утверждают, что ЕС не компетентен устанавливать рамки для национальных минимальных зарплат, поскольку, согласно ст. 153(5) Договора о функционировании ЕС, понятие «оплата труда» исключено из компетенции ЕС (Wixforth and Hochscheid 2021). Сторонники же проекта, однако, полагают, что основой предложения комиссии является статья 153(1)b Договора, которая наделяет ЕС вспомогательной и дополнительной ролью в формировании условий труда в странах-членах. Система минимальной заработной платы, предлагаемая Еврокомиссией, является таким вспомогательным инструментом. Эта инициатива вызвала широкий резонанс в обществе и, на наш взгляд, является дополнительным свидетельством того, что ЕС в условиях пандемии стал рассматривать социальные вопросы как приоритетные.

2.2. Меры, принятые в Германии

Принято считать, что Германия была одной из стран, действия которых в ответ на пандемию были наиболее эффективными и позволили не только свести к минимуму риск распространения COVID-19, но и обеспечить поддержку как работникам, так и бизнесу⁵. Одной из ключевых мер в этом направлении стала программа Kurzarbeit (сокращенного рабочего времени). Эта программа была разработана еще в 2009 г., когда возникла необходимость поддержки бизнеса в условиях мирового финансового кризиса 2008 г. (Voeri et al. 2011). Отмечается, что именно благодаря ей Германия стала единственной страной Большой семерки, которая избежала роста безработицы в 2009 г. (Connolly 2020). Выплаты в рамках программы сокращенного рабочего времени осуществляются на основании Социального кодекса Германии (ст. 105–111)⁶. Данные нормы предусматривают три формы Kurzarbeit:

³ European Social Partners Framework Agreement on Digitalisation. 2020. June. URL: https://www.etuc.org/system/files/document/file2020-06/Final%2022%2006%2020_Agreement%20on%20Digitalisation%202020.pdf (дата обращения: 27.07.2021).

⁴ Текст проекта представлен на официальном сайте законодательства ЕС, см.: Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN%20> (дата обращения: 27.07.2021).

⁵ Kurzarbeit: Germany's Short-Time Work Benefit // International Monetary Fund. 2020. June 15. URL: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/11/na061120-kurzarbeit-germanys-short-time-work-benefit> (дата обращения: 27.07.2021).

⁶ Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) — Arbeitsförderung — (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_3/BJNR059500997.html (дата обращения: 27.07.2021).

- 1) Konjunktuelle Kurzarbeit (KUG), которая применяется в случае временно-го и неизбежного дефицита заказов в связи с экономическим спадом/кризисом или в связи с неизбежными катастрофами (в том числе пандемией);
- 2) Transferkurzarbeit (Transfer-KUG) — работа в режиме сокращенного рабочего времени в случае реструктуризации, когда освобожденное время используется работниками для обучения или перевода на другую работу;
- 3) Saisonkurzarbeit (Saison-KUG) — сезонная работа в режиме сокращенного рабочего времени, являющаяся инструментом для преодоления сезонных спадов (например, в строительном секторе)⁷.

Согласно общим правилам, компания должна исчерпать другие возможности, которые могли бы помочь избежать обращения к программе сокращенного рабочего времени. Kurzarbeit может быть установлен, если одна треть работников затронута снижением заработной платы более чем на 10 % в связи с временным уменьшением объема работы. Если Федеральное агентство занятости утверждает программу Kurzarbeit, работодатель оплачивает фактическое рабочее время, а Федеральное агентство занятости выплачивает пособие за кратковременную работу в размере 60 % от недостающей чистой заработной платы. Эта сумма увеличивается до 67 %, если у работника есть дети. Максимальная продолжительность выплаты пособия в связи с пандемией составляет 12 месяцев. Взносы работодателей в фонд социального страхования полностью возмещаются государственной службой занятости⁸. По оценкам, основанным на заявках работодателей в начале мая 2020 г., почти четверть рабочей силы в Германии смогла перейти на режим сокращенного рабочего времени⁹.

Кроме этого, в Германии было принято несколько «пакетов» помощи бизнесу и гражданам. В исследовании МОТ¹⁰ отмечается, что в Германии предприятиям должна быть компенсирована потерянная выручка во время локдауна, объявленного Федеральным правительством. Компании, где численность работников составляет до 50 человек, получают 75 % от общей выручки по данным на ноябрь 2019 г., более крупные компании — до 70 %. Программа «Временная помощь III» предусматривает единовременную выплату до 5000 евро для поддержки одиноких самозанятых. Среди иных мер, направленных на стабилизацию экономической ситуации, стоит отметить снижение НДС для сектора ресторанного бизнеса и общественного питания с 19 до 7 %, продление выплаты пособия по безработице на три дополнительных месяца, выплата «детского бонуса» в размере 300 евро на ребенка.¹¹

Интересно отметить, что локдаун подстегнул интерес общества Германии к теме безусловного базового дохода. Безусловный базовый доход определяется

⁷ Germany: Working time flexibility // Eurofound. 2021. December 21. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/legislation/germany-working-time-flexibility> (дата обращения: 27.07.2021).

⁸ Ibid.

⁹ Country policy responses. Germany // International Labour Organization. URL: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang-en/index.htm#FR> (дата обращения: 27.07.2021).

¹⁰ Ibid.

¹¹ COVID-19: государственные службы занятости и меры политики на рынке труда. МОТ. 2020. https://www.ilo.org/moscow/information-resources/publications/WCMS_755872/lang-ru/index.htm (дата обращения: 27.07.2021).

знаменитым экономистом Гаем Стэндингом, одним из наиболее ярких пропагандистов этой идеи, как «небольшая сумма денег, регулярно выплачиваемая отдельным лицам на безусловной основе» (Standing 2017, 5). В Германии было решено провести пилотный проект, бюджет которого был сформирован из частных пожертвований. В рамках этого проекта 122 участника будут получать 1200 евро в месяц в течение трех лет, причем участникам не нужно доказывать свою нуждаемость, и они могут работать, если захотят. Отмечается, что интерес к участию в эксперименте был оглушительным: в течение недели для участия в нем записалось более 1,5 млн человек (Becker 2020).

В заключение отметим, что благодаря эффективности принятых властями Германии мер уровень производства в этой стране сохранился практически на прежнем уровне. Согласно расчетам Федерального статистического управления Германии (Destatis), валовой внутренний продукт здесь в 2020 г. был на 5,0 % ниже, чем в 2019-м¹².

2.3. Меры, принятые во Франции

Парламент Франции 02.03.2020 проголосовал за введение «чрезвычайного положения в области здравоохранения»¹³. Впоследствии чрезвычайное положение в области здравоохранения на всей территории страны было объявлено 17.10.2020 и действовало до 01.06.2021¹⁴.

Объявленный в стране режим изоляции включал в том числе перевод всех сотрудников на удаленный режим работы. Интересно отметить, что государством была предоставлена возможность для компаний, в которых работает менее 250 человек, получить консультацию и поддержку в организации дистанционной работы¹⁵.

В связи с прекращением или сокращением работы многих предприятий в период введенных ограничений стал актуальным вопрос о поддержке работников. Он был решен аналогично опыту Германии, то есть через введение сокращенного рабочего времени. Нормативной основой для этого стала ст. L5122–1 Трудового кодекса Франции. Согласно положениям статьи в редакции от 31.12.2020, работники могут быть переведены в режим сокращенного рабочего времени с разрешения административного органа в случае потери заработной платы, вызванной временным закрытием предприятия или его части или сокращением рабочего времени ниже установленного законом рабочего времени. При этом работники получают пособие, выплачиваемое работодателем, в размере процента от заработной платы, установленного постановлением Государственного совета. Финансирование этого

¹² Gross domestic product down 5.0 % in 2020. Press release #020 // Destatis. 2021. January 14. URL: https://www.destatis.de/EN/Press/2021/01/PE21_020_811.html (дата обращения: 27.07.2021).

¹³ Loi n° 2020–290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (1). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041746313/> (дата обращения: 27.07.2021).

¹⁴ Décret n° 2020–1257 du 14 octobre 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042424377> (дата обращения: 27.07.2021).

¹⁵ Чтобы воспользоваться этой схемой, достаточно было заполнить онлайн-форму, см.: Country policy responses. France // International Labour Organization. URL: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang-en/index.htm#FR> (дата обращения: 27.07.2021).

пособия осуществляется совместно государством и управляющим органом системы страхования по безработице¹⁶.

Декрет от 28.05.2021 № 2021–674 продлил до 30.06.2021 ставку пособия в размере 70 % для отраслей, наиболее затронутых пандемией, и предусмотрел ее снижение до 60 % в июле 2021 г., до 52 % в августе 2021 г. и до 36 % с 01.09.2021¹⁷.

Кроме финансирования заработной платы работников, Правительство Франции приняло меры по обеспечению нетрудоспособных работников: был отменен трехдневный период ожидания для получения пособий по временной нетрудоспособности, и безработных. В отношении последних Правительство Франции 18.03.2020 приняло решение выплачивать пособие по временной безработице всем, кто оказался частично или полностью безработным из-за пандемии. Объем выплат составил 84 % от заработной платы, получаемой на руки, для тех, чей оклад не превышает 4,5 минимального размера оплаты труда. Если заработная плата не превышала МРОТ, то компенсация составляет 100 %. По состоянию на 06.05.2020 заявки на получение данного пособия по частичной безработице подали 12,1 млн человек¹⁸.

Также были расширены возможности получения безработными дополнительного образования: на портале вакансий *Emploi Store* были добавлены более 150 новых курсов дистанционного обучения, как бесплатных, так и платных, финансируемых государством¹⁹.

Говоря об иных мерах поддержки бизнеса и населения, стоит отметить выделение 8 млрд евро субсидий «Фонду солидарности» для предоставления предприятиям малого бизнеса, имеющим оборот ниже 1 млн евро в год, потерявшим более 50 % по итогам марта 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года; отмену налогов и сборов для компаний и самозанятых, испытывающих экономические трудности; 3 млрд евро на финансирование отсрочек по оплате аренды и стоимости коммунальных услуг для малых компаний; 20 млрд евро в форме государственных гарантий отдельно предусмотрены для компаний, имеющих стратегическую значимость для экономики²⁰.

Представляет интерес программа стимулирования занятости молодежи: в период пандемии была принята программа ежеквартальных выплат работодателям, заключившим трудовые договоры с работниками, не достигшими 25 лет. Размер выплаты составит до 4000 евро для договоров сроком на один год и более²¹.

Благодаря мерам, своевременно принимаемым Правительством Франции, удалось избежать тяжелых последствий пандемии на рынке труда и в экономике в целом. Центральный банк Франции отметил в начале 2021 г., что экономика Франции

¹⁶ Code du travail : Chapitre II : Aide aux salariés placés en activité partielle. Version au 01 janvier 2022. En vigueur depuis le 03 janvier 1973. Article L5122–1. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042915239/ (дата обращения: 27.07.2021).

¹⁷ Décret n° 2021–674 du 28 mai 2021 relatif à l'activité partielle et au dispositif spécifique d'activité partielle en cas de réduction d'activité durable. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORF-TEXT000043547064> (дата обращения: 27.07.2021).

¹⁸ Страновой обзор: Опыт Франции в борьбе с COVID-19 // Департамент международного и регионального сотрудничества СП РФ. 2020. 7 июля. URL: https://ach.gov.ru/upload/pdf/Страновой%20обзор_Франция_рус.pdf (дата обращения: 27.07.2021).

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Country policy responses. France.

во втором квартале 2020 г. росла в два раза быстрее, чем ожидалось, и спрогнозировал экономический рост на 2021 г. на уровне 5,75 %. В апреле данный прогноз был скорректирован с учетом новых волн пандемии и составил 5 % (Madeline 2021). Кроме того, важным результатом является повышение удовлетворенности жизнью во Франции, что было отмечено в исследовании Eurofound²².

3. Выводы

Обобщая рассмотренные выше меры, принятые в ответ на вызовы пандемии COVID-19, можно сделать вывод о том, что успешный выход из экономического кризиса, вызванного ограничениями хозяйственной деятельности, зависит от своевременности, разработанности и полноты мер поддержки бизнеса и населения. Наиболее быстрое восстановление экономики и рынка труда наблюдается в тех странах, которые обеспечили финансирование утраченной в связи с ограничениями заработной платы за счет государственного бюджета. Особый интерес представляют программы компенсаций сокращенного рабочего времени, разработанные во Франции и Германии. Если бы подобный механизм был использован в России вместо объявления президентскими указами 2020 г. нерабочих дней с сохранением заработной платы, он позволил бы сохранить множество рабочих мест, поддержать покупательную способность и, соответственно, малый и средний бизнес.

Библиография/References

- Boeri, Tito, Herbert Bruecker, Nicola Fuchs-Schiindein and Thierry Mayer. 2011. "Short-time work benefits revisited: some lessons from the Great Recession." *Economic Policy* 26 (68): 697–765.
- Becker, Andreas. 2020. "Money for nothing: Germany starts basic income experiment." *Deutsche Welle*. August 31. Accessed July 27, 2021. <https://www.dw.com/en/basic-income-germany-tax-free/a-54700872>.
- Connolly, Kate. 2020. "Kurzarbeit: Germany's scheme for avoiding unemployment." *The Guardian*. September 24. Accessed July 27, 2021. <https://www.theguardian.com/world/2020/sep/24/kurzarbeit-germanys-scheme-fo-avoiding-unemployment>.
- Madeline, Béatrice. 2021. "La Banque de France maintient une prévision de croissance supérieure à 5 % en 2021." *Le Monde*. 12 avril. Accessed July 27, 2021. https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/04/12/la-banque-de-france-maintient-une-prevision-de-croissance-superieure-a-5-en-2021_6076523_3234.html.
- Standing, Guy. 2017. *Basic income. And how we can make it happen*. London: Pelican; Penguin Books, 2017.
- Wixforth, Susanne, and Lukas Hochscheidt. 2021. "Minimum-wages directive: it's legal." *Social Europe*. April 8. Accessed July 27, 2021. <https://socialeurope.eu/minimum-wages-directive-its-legal>.

Статья поступила в редакцию 16 августа 2021 г.;
рекомендована к печати 14 декабря 2021 г.

Контактная информация:

Сыченко Елена Вячеславовна — канд. юрид. наук, доц.; e.sychenko@mail.ru

²² Living, working and COVID-19 // Eurofound. 2020. URL: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20059en.pdf (дата обращения: 27.07.2021).

Measures taken in the European Union to protect workers during the pandemic

E. V. Sychenko

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

For citation: Sychenko, Elena V. 2022. “Measures taken in the European Union to protect workers during the pandemic”. *Russian Journal of Labour & Law* 12: 37–44.
<https://doi.org/10.21638/spbu32.2022.103> (In Russian)

This article examines EU initiatives prompted by the need to protect the labor market and working citizens in member states, and measures taken at the national level in Germany and France. The EU’s involvement in ensuring protection of workers’ rights in pandemic circumstances has been limited to formulating recommendations to countries and financial assistance, as well as prioritizing the social element in European Union policies. This paper examines the Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency instrument developed by the EU in 2020 and the draft directive on an adequate minimum wage in the EU published at the height of the pandemic in autumn 2020. A review of measures in Germany and France focuses on a mechanism to reduce working hours during the period of economic activity restrictions by placing most costs on the state. In Germany, this is the Kurzarbeit (reduced working hours) program. In France, this is the transfer to reduced working hours with the permission of the administrative authority, in the case of lost wages caused by the temporary closure of the company or part of it, or reduction of working hours below the statutory working hours. The author concludes that the rapid economic and labor market recovery in these countries is, among other things, due to the financing of the wages lost due to wage restraint from the state budget. It is of interest to further study the foreign experience of implementing reduced working hours programs for possible use in Russia.

Keywords: COVID-19, European Union, remote work, short time, unemployment, labour law, digitalization.

Received: August 16, 2021
Accepted: December 14, 2021

Author’s information:

Elena V. Sychenko — PhD in Law, Associate Professor; e.sychenko@mail.ru