

**А. В. Завгородний**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового и социального права Санкт-Петербургского государственного университета

УДК 349.24 (470)2

## ОСОБЕННОСТИ ПЕРЕВОДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ДИСТАНЦИОННЫЙ РЕЖИМ РАБОТЫ В ЦЕЛЯХ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ

### Аннотация

Удаленная работа в связи с коронавирусом представляет собой новый опыт работы для многих российских организаций. Не являются исключением и органы государственной власти, местного самоуправления и организации с участием государства. В настоящее время наниматель самостоятельно решает, какие сотрудники критически важны для функционирования государственного органа (организации) и не могут быть переведены на дистанционный режим работы, а каких возможно перевести на удаленный режим. В статье рассматриваются возможные действия государственной организации, направленные на сведение к минимуму последствий распространения вируса и сохранения баланса интересов гражданских служащих и государственной организации (нанимателя) при переводе служащих на удаленный режим работы.

**Ключевые слова:** удаленная работа, коронавирус, гражданские служащие, техническое оснащение, удаленное рабочее место.

### Введение

По данным опроса компании «Гарант», во время пандемии 45% работодателей перевели своих сотрудников на удаленную работу. При этом большинство респондентов не снизили активность работы, у 44% она осталась на прежнем уровне, а 17% увеличили производительность своего труда, у 13% возросла эффективность коммуникаций. Однако при введении удаленной работы возникает проблема с установлением такого режима. В настоящее время удаленный режим работы трудовым законодательством напрямую не предусмотрен. В Трудовом кодексе Российской Федерации (далее – ТК России) имеются положения о дистанционной работе (глава 49.1), которые описывают несколько иной вид занятости, связанный с постоянным выполнением работы вне места нахождения работодателя и с использованием для

выполнения такой работы информационно-коммуникационных технологий.

В связи с возникшей во время пандемии ситуацией, сопряженной с переводом работников на удаленный режим работы, законодатель в настоящее время осуществляет действия по изменению законодательства, связанного с разрешением подобных чрезвычайных ситуаций в будущем. Так, Федеральным Собранием принят и Президентом России подписан Федеральный закон от 08.12.2020 № 407-ФЗ, вступающий в силу с 01.01.2021, который предусмотрел возможность выполнения дистанционной (удаленной) работы как постоянно, так и временно (на срок до 6 месяцев). Этим же законом в новой редакции изложены ст. 312.1–312.9 ТК России, анализ которых выходит за рамки данной статьи. Российский законодатель старается учесть все аспекты подобной работы, в том числе разделив дистанционную и удаленную работу, прописав основания для перевода работ-

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

ников на удаленную работу, обязанности работодателя при переводе на такую работу и т. д.

### Основная часть

В научной литературе неоднократно отмечалось, что трудовое законодательство не позволяет сочетать выполнение работы работником вне места нахождения работодателя и на стационарном рабочем месте ([1, 2]), что снижает эффективность законодательного регулирования в этой области. В связи с этим Н. Л. Лютовым предлагалось предусмотреть возможность заключать трудовой договор с условием о полном или частичном выполнении работником своей трудовой функции дистанционно [3]. Подобная возможность в большей степени соответствовала бы понятию удаленного режима работы и позволила бы работодателю эффективнее использовать труд работника.

Однако несовпадение понятия удаленной работы и дистанционной занятости не помешало некоторым государственным структурам ссылаться на возможность применения положений гл. 49.1 «Особенности регулирования труда дистанционных работников» ТК России при переводе работников на удаленный режим работы.

Так, при установлении в Российской Федерации ряда ограничений для предупреждения распространения коронавирусной инфекции (COVID-19) Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации (далее – Минтруда и соцзащиты России) [4] были разработаны методические рекомендации по режиму труда как для органов государственной власти и местного самоуправления, так и для организаций с участием государства.

Согласно этим методическим рекомендациям государственные органы власти могли применять дистанционный формат исполнения должностных обязанностей для ряда категорий гражданских и муниципальных служащих при подготовке документов в электронном виде при наличии соответствующих для этого организационно-технических возможностей.

На основании рекомендаций перевод на дистанционный режим работы устанавливался для гражданских служащих категорий ведущей, старшей и младшей групп должностей гражданской службы, исполнение должностных обязанностей которых не требует обязательного присутствия на служебном месте. Конкретные должности для

перевода служащих устанавливались непосредственно государственным органом. При этом учитывалась возможность технического обеспечения исполнения служебных обязанностей служащими в дистанционном режиме (техническое оснащение удаленного рабочего места, доступ к системам электронного документооборота и т. д.) и возможность гражданских служащих исполнять свои должностные обязанности при подготовке документов в электронном виде с учетом предоставленных возможностей.

Перевод гражданских служащих на дистанционную работу – это прежде всего изменение характера и режима их труда. Условия оплаты труда при подобных изменениях остаются прежними при сохранении как продолжительности служебного времени, так и норм труда.

Необходимо также учитывать, что установленные в период социальной изоляции нерабочие дни для предупреждения распространения коронавирусной инфекции не относятся к выходным или нерабочим праздничным дням, поэтому оплата труда гражданских служащих в этот период должна производиться в обычном, а не в повышенном размере.

Минтруда и соцзащиты России обращает внимание, что при введении дистанционной профессиональной служебной деятельности для гражданских служащих необходимо руководствоваться особенностями регулирования служебных отношений, связанных с охраной труда, социальным страхованием на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, установленными ч. 7 ст. 312.1 и ст. 312.3 ТК России.

Однако для подготовки документов в электронном виде и осуществления обмена документооборота при дистанционной работе необходимо наличие квалификационных электронных подписей (гражданского служащего и представителя нанимателя) в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами России. Следует отметить, что по действующему законодательству приобретение государственным гражданским служащим прав на электронную подпись не входит в обязанность нанимателя.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (далее – Федеральный закон «Об электронной подписи») [5] видами электронных подписей являются простая электронная подпись и

усиленная электронная подпись. Различаются усиленная неквалифицированная электронная подпись (далее – неквалифицированная электронная подпись) и усиленная квалифицированная электронная подпись.

*Простой электронной подписью* является электронная подпись, которая посредством использования кодов, паролей или иных средств подтверждает факт формирования электронной подписи определенным лицом.

*Неквалифицированной электронной подписью* является электронная подпись, которая:

- 1) получена в результате криптографического преобразования информации с использованием ключа электронной подписи;
- 2) позволяет определить лицо, подписавшее электронный документ;
- 3) позволяет обнаружить факт внесения изменений в электронный документ после момента его подписания;
- 4) создается с использованием средств электронной подписи.

*Усиленной квалифицированной электронной подписью* является электронная подпись, которая соответствует всем признакам неквалифицированной электронной подписи, а также следующим дополнительным признакам:

- ключ проверки электронной подписи указан в квалифицированном сертификате;
- для создания и проверки электронной подписи используются средства электронной подписи, имеющие подтверждение соответствия требованиям, установленным в соответствии с Федеральным законом «Об электронной подписи».

При использовании неквалифицированной электронной подписи сертификат ключа проверки электронной подписи может не создаваться, если соответствие электронной подписи признакам неквалифицированной электронной подписи в соответствии с законом может быть обеспечено без использования сертификата ключа проверки электронной подписи.

Информация в электронной форме, подписанная усиленной квалифицированной электронной подписью, признается электронным документом, равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью. Подобный электронный документ может применяться в любых правоотношениях в соответствии с законодательством Российской Федерации, кроме случая, если федеральными законами или при-

нимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами установлено требование о необходимости составления документа исключительно на бумажном носителе.

При использовании усиленных электронных подписей участники электронного взаимодействия обязаны:

- 1) обеспечивать конфиденциальность ключей электронных подписей, в частности, не допускать использование принадлежащих им ключей электронных подписей без их согласия;
- 2) уведомлять удостоверяющий центр, выдавший сертификат ключа проверки электронной подписи, и иных участников электронного взаимодействия о нарушении конфиденциальности ключа электронной подписи в течение не более чем одного рабочего дня со дня получения информации о таком нарушении;
- 3) не использовать ключ электронной подписи при наличии оснований полагать, что конфиденциальность данного ключа нарушена;
- 4) использовать для создания и проверки усиленных квалифицированных электронных подписей, создания ключей квалифицированных электронных подписей и ключей их проверки средства электронной подписи, имеющие подтверждение соответствия требованиям, установленным Федеральным законом «Об электронной подписи».

Усиленная квалификационная электронная подпись (далее – УКЭП) – это подпись, которая получена в результате криптографического преобразования информации с использованием ключа электронной подписи. Она позволяет идентифицировать лицо, подписавшее электронный документ, обнаружить факт внесения изменений в электронный документ после момента его подписания. УКЭП создается с использованием средств электронной подписи. Для ее проверки (сравнения) используются средства электронной подписи. Ключ проверки УКЭП должен быть указан в квалификационном сертификате.

Электронный документ считается подписанным простой электронной подписью, в том числе при выполнении одного из следующих условий:

- простая электронная подпись содержится в самом электронном документе;
- ключ простой электронной подписи применяется в соответствии с правилами, установленными оператором информационной системы, с использованием которой осуществляются создание и

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

(или) отправка электронного документа. В созданном и (или) отправленном электронном документе содержится информация, указывающая на лицо, от имени которого был создан и (или) отправлен электронный документ.

Нормативные правовые акты и (или) соглашения между участниками электронного взаимодействия, устанавливающие случаи признания электронных документов, подписанных простой электронной подписью, равнозначными документам на бумажных носителях, подписанным собственноручной подписью, должны предусматривать, в частности:

1) правила определения лица, подписывающего электронный документ, по его простой электронной подписи;

2) обязанность лица, создающего и (или) использующего ключ простой электронной подписи, соблюдать его конфиденциальность.

Использование простой электронной подписи для подписания электронных документов, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или в информационной системе, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, не допускается.

Учитывая возможность возникновения чрезвычайных ситуаций, указанных выше, а также современный уровень использования информационных технологий органами государственной власти, на наш взгляд, дистанционная работа в большей степени подошла бы тем гражданским служащим, которые заняты экспертной и аналитической работой.

Однако следует иметь в виду, что в настоящее время вряд ли возможно организовать дистанционную работу для государственных служащих, которые по роду своей деятельности обеспечивают коммуникацию с гражданами (посетителями) в сфере государственных услуг. Дистанционная работа также вряд ли возможна для государственных служащих, работающих с документами ограниченного доступа, включая документы с определенным уровнем секретности, документы, содержащие персональные данные, бухгалтерскую документацию, требующих использования защищенных каналов связи и т. д. [6] Поэтому указанные категории гражданских служащих должны оставаться на своих служебных местах в государственном органе.

В целях исключения спорных ситуаций было рекомендовано принимать решения о переводе

на дистанционный режим работы государственно-гражданского служащего на основании его заявления о согласии на осуществление такой дистанционной профессиональной служебной деятельности.

В заявлении также указывался срок подобного перевода гражданского служащего на дистанционный режим работы, исходя из того, что дистанционная профессиональная служебная деятельность носит срочный характер и ограничена периодом проведения соответствующих мероприятий, направленных на нераспространение коронавирусной инфекции.

Решение представителя нанимателя о переводе определенных им гражданских служащих на режим дистанционной профессиональной служебной деятельности должен оформляться соответствующим внутренним актом (приказом).

В период осуществления дистанционной профессиональной служебной деятельности законодательство о государственной гражданской службе, включая вопросы оплаты труда, предоставления гарантий и компенсаций, на гражданского служащего распространяется в полном объеме.

При этом гражданский служащий обязан соблюдать установленные законодательством о государственной гражданской службе и о противодействии коррупции обязательства, ограничения и запреты, а также требования к служебному поведению и нести ответственность за нарушение и несоблюдение служебной дисциплины.

Представителем нанимателя может быть принято решение о заключении по взаимному согласию сторон дополнительных соглашений к служебным контрактам гражданских служащих в части осуществления ими дистанционной профессиональной служебной деятельности.

После отмены мероприятий, направленных на нераспространение новой коронавирусной инфекции, дистанционная профессиональная служебная деятельность государственного гражданского служащего федерального органа исполнительной власти прекращается и осуществляется в ранее установленном порядке в соответствии с законодательством о государственной гражданской службе и служебным контрактом.

Следует заметить, что в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [7] отсутствуют какие-либо упоминания о возможности перевода гражданских служащих на дистанционный режим работы. На

наш взгляд, это следует расценивать как правовой пробел.

## Заключение

Несмотря на отсутствие четких прогнозов в части прекращения угрозы заражения коронавирусной инфекцией, ситуация с распространением вируса в мире рассматривается как временное явление.

Тем не менее субъекты служебного правоотношения в период пандемии столкнулись с опре-

деленными трудностями при решении нанимателем вопросов по переводу гражданских служащих на удаленный режим работы.

Представляется, что сложившаяся в связи коронавирусной инфекцией ситуация заставит законодателя в ближайшее время произвести ряд изменений и внести определенные упрощения не только в трудовое законодательство, но и в законодательство о государственной гражданской службе в части процедуры введения режима удаленной работы для работников и гражданских служащих.

## Список цитированных источников

1. Филиппов, В. Четыре минуса дистанционной работы / В. Филиппов // Трудовые споры. – 2019. – № 9. – С. 64–69.
2. Коршунова, Т. Ю. Договор о дистанционной работе как способ оформления нетипичных трудовых отношений / Т. Ю. Коршунова // Ж-л российского права. – 2020. – № 2. – С. 112–125.
3. Лютов, Н. Л. Дистанционный труд: опыт Европейского союза и проблемы правового регулирования в России / Н. Л. Лютов // Lex russica. – 2018. – № 10. – С. 30–39.
4. Письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, 18 марта 2020 г., № 19-0/10/П-2382 (Документ опубликован не был) // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2020.
5. Об электронной подписи : Федеральный закон, 6 апр. 2011 г., № 63-ФЗ : с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2020 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2020.
6. Васильева, Ю. В. Правовое регулирование дистанционной работы: проблемы теории и практики: монография / Ю. В. Васильева, С. В. Шуралева, Е. А. Браун ; науч. ред. Ю. В. Васильева; Перм. гос. нац. исслед. ун-т. – Пермь, 2016. – 128 с.
7. О государственной гражданской службе Российской Федерации : Федеральный закон, 27 июля 2004 г., № 79-ФЗ : в ред. от 31.07.2020 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». – М., 2020.

## Summary

Teleworking in connection with the coronavirus represents a new work experience for many Russian companies and organizations. Bodies of state power, local self-government and organizations with the participation of the state are no exception. Currently, the employer independently decides which employees are critically important for the functioning of the state body (organization) and cannot be transferred to a remote mode of work, and which employees can be transferred to a remote mode of work. The article discusses the possible actions of a state organization aimed at minimizing the consequences of the spread of the virus and maintaining a balance of interests of civil servants and the state organization (employer) when transferring employees to a remote mode of work.

**Keywords:** remote work, coronavirus, civil servants, technical equipment, remote workplace.

Статья поступила в редакцию 14.11.2020