

## ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ПОВЫШЕНИЯ МОБИЛЬНОСТИ ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ

**Швалева Елена Сергеевна**

Аспирант кафедры трудового права Уральского государственного  
юридического университета (Екатеринбург),  
e-mail: helena.shvaleva@yandex.ru

*Статья посвящена нормативному регулированию, направленному на повышение территориальной мобильности трудовых ресурсов посредством реализации региональных программ. Работодатели – участники этих программ получают финансовую поддержку из бюджетов субъекта РФ и федерального уровня на привлечение трудовых ресурсов. Вместе с тем по итогам реализации программ с 2015 по 2018 г. говорить о существенном повышении мобильности трудовых ресурсов сложно. Рассматриваются возможные причины таких результатов и перспективы развития правового регулирования указанных отношений, а также особенности заключения срочных трудовых договоров с привлекаемыми работниками.*

*Ключевые слова: трудовая мобильность, территориальная мобильность трудовых ресурсов, региональная программа повышения мобильности трудовых ресурсов*

## TO THE EFFECTIVENESS OF A LEGAL MECHANISM AIMED AT INCREASING LABOUR MOBILITY

**Shvaleva Elena**

Post-graduate, Ural State Law University (Yekaterinburg),  
e-mail: helena.shvaleva@yandex.ru

*The article is devoted to the legal regulation aimed at increasing territorial mobility of labour force through the regional programs. Employers taking part in these programs receive financial support from the budget of the RF subject and the federal budget in order to attract labour force. At the same time, the results of the implementation of programs from 2015 to 2018 show that it is difficult to talk about a significant increase in labour mobility. The possible reasons of such results, prospects for the development of legal regulation of these relations, and conditions of fixed-term employment contracts with attracted workers are examined.*

*Key words: labour mobility, territorial mobility of labour force, regional program for increasing labour mobility*

В СССР централизованное планирование позволяло определять потребность в трудовых ресурсах в разрезе отраслей промышленности и востребованных квалификаций. Мобильность населения обеспечивалась за счет средств государства. Система перераспределения трудовых ресурсов предполагала ряд инструментов: распределение выпускников техникумов и высших учебных заведений в регионы, сельскохозяйственное переселение, организованный набор рабочей силы, общественные призывы.

Оргнаборы возникли в СССР в 1930-е гг. и возобновились после Великой Отечественной войны для привлечения рабочей силы на предприятия промышленности и в строительство. Оргнаборы осуществлялись на добровольно-договорной основе. Работа в рамках оргнабора носила преимущественно срочный характер. Лица, заключившие трудовой договор в рамках организованного набора, имели право на единовременное денежное пособие, суточные за время нахождения в пути, оплату проезда и провоз багажа до места работы и обратно после прекращения трудовых отношений, жилую площадь. Аналогичные гарантии предоставлялись членам семьи работника.

Предприятие обязано было организовать обучение соответствующим профессиям работников, не имевших необходимой квалификации<sup>1</sup>.

Общественные призывы возникли в середине 1950-х гг. в целях направления трудовых ресурсов на освоение целинных и залежных земель<sup>2</sup>. В отличие от оргнабора, имевшего весьма широкий географический, социальный и возрастной ценз, по общественному призыву на работу направлялась преимущественно молодежь в возрасте от 18 до 25 лет. Если оргнабор осуществлялся государственными органами через систему материальной поддержки и гарантий, то общественный призыв возник как патриотическое молодежное движение, организационным обеспечением которого занимался комсомол.

За пять первых послевоенных лет по организационному набору на работу было привлечено около 4 млн человек. Только по РСФСР ежегодно набиралось не менее полумиллиона рабочих<sup>3</sup>. Общественные призывы по количеству привлеченных уступали оргнабору, но вносили существенный вклад в обеспечение территориальной мобильности трудовых ресурсов. Так, по данным Национального архива Республики Беларусь, в 1954–1965 гг. из Белорусской ССР по общественному призыву было направлено на работу свыше 250 тыс. человек, а в рамках оргнабора – свыше 500 тыс.<sup>4</sup>

В настоящее время необходимость обеспечения трудовой территориальной мобильности сохраняет свою актуальность, что объясняется разным уровнем экономического развития регионов, различным состоянием региональных рынков труда. В целях повышения мобильности трудовых ресурсов 22 декабря 2014 г. был принят Федеральный закон № 425-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации „О занятости населения в Российской Федерации“ в части повышения мобильности трудовых ресурсов и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», вступивший в силу 1 января 2015 г. (далее – Закон о повышении мобильности трудовых ресурсов). Данный Закон был направлен на перераспределение трудовых ресурсов между субъектами РФ в соответствии с потребностями рынка труда. Перечень субъектов РФ, привлечение трудовых ресурсов в которые является приоритетным, утверждает Правительство Российской Федерации. К числу таких субъектов в настоящее время относятся Камчатский, Красноярский, Пермский, Приморский, Хабаровский края, Амурская, Архангельская, Вологодская, Калужская, Липецкая, Магаданская, Новосибирская, Сахалинская, Тамбовская, Ульяновская области и Чукотский автономный округ<sup>5</sup>.

Правовая регламентация мероприятий, направленных на повышение мобильности трудовых ресурсов, нашла отражение в ст. 22.2 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон о занятости), которая в редакции Федерального закона от 22 декабря 2014 г. № 425-ФЗ носила название «Содействие работодателям в привлечении трудовых ресурсов»<sup>6</sup>. Содействие заключается в финансовом стимулировании работодателей к созданию условий для переезда работников из субъектов, не указанных в приведенном перечне, в целях трудоустройства. Средства финансовой помощи могут быть направлены, например, на компенсацию расходов на проезд, наем или аренду жилья, обустройство. Конкретные меры и иные условия для получения финансовой помощи регламентируются региональными программами повышения мобильности трудовых ресурсов, разрабатываемыми в субъектах РФ. Размер финансовой поддержки на одного человека составляет 225 тыс. руб., из которых 150 тыс. руб. выделяется из средств федерального бюджета и 75 тыс. руб. – из бюджета субъекта РФ.

<sup>1</sup> Типовая инструкция «О порядке проведения организованного набора рабочих» (утв. постановлением Государственного комитета СССР по труду и социальным вопросам от 26 июня 1989 г. № 210).

<sup>2</sup> Сонин М. Я. Воспроизводство рабочей силы в СССР и баланс труда. М., 1959. С. 231.

<sup>3</sup> Давыдов А. А. Государственная политика в области трудовой миграции в СССР: истоки, этапы, тенденции // Вестник Башкирского университета. 2014. № 3. С. 1049.

<sup>4</sup> Барабаш Н. В. Организованный набор рабочих и общественные призывы в БССР (1946–1965 гг.) // Гісторыка-археалагічны зборнік: зб. навук. артык / гал. рэд. А. А. Каваленя. Мінск, 2015. С. 202–209.

<sup>5</sup> Распоряжение Правительства РФ от 20 апреля 2015 г. № 696-р (ред. от 14 июля 2017 г.) «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, привлечение трудовых ресурсов в которые является приоритетным».

<sup>6</sup> Редакция действовала до внесения в статью изменений Федеральным законом от 3 июля 2018 г. № 190-ФЗ.

Несмотря на весьма привлекательные условия как для работодателей, так и для потенциальных работников, готовых к переезду в другие регионы, по прошествии более трех лет существования указанной нормативной основы говорить о реальном повышении трудовой мобильности, особенно в сравнении с данными по перемещению трудовых ресурсов в советское время, крайне сложно.

Если в Дальневосточный регион, который всегда являлся приоритетным направлением трудовой миграции, в 1970–1980 гг. посредством сельскохозяйственного переселения ежегодно переезжало до 12 тыс. семей, или около 50 тыс. человек, то в рамках программы повышения мобильности трудовых ресурсов в семь субъектов Дальневосточного федерального округа привлечено 253 работника<sup>1</sup>. Для общей картины отметим, что в рамках государственной программы переселения соотечественников за 11 месяцев 2017 г. на территорию Дальневосточного федерального округа переселились 4790 человек<sup>2</sup>. В целом результаты реализации программы выглядят следующим образом: в 2015 г. во все 16 участвующих в программе повышения мобильности трудовых ресурсов субъектов РФ было привлечено 148 человек, в 2016 г. – 464, в 2017 г. – 550, с января по май 2018 г. – 107<sup>3</sup>. По итогам 2018 г. (с января по октябрь) из запланированных по России 647 человек в программе приняло участие 334 человека, из них 203 человека привлечены в Дальневосточный федеральный округ<sup>4</sup>.

Соотношение результатов воздействия на трудовую мобильность в советское время и сейчас на первый взгляд указывает на неэффективность современных правовых инструментов. Однако для объективной оценки требуется учесть обуславливающие их задачи, условия, факторы, которые не ограничиваются особенностями плановой и рыночной экономики. Сравнительно невысокие показатели трудовой мобильности связаны с несколькими причинами.

Во-первых, не каждый желающий работодатель может стать участником той или иной региональной программы повышения мобильности трудовых ресурсов. Работодатели отбираются на конкурсной основе в соответствии с критериями отбора, устанавливаемыми в субъектах РФ, с учетом требований Закона о занятости. При этом не все установленные в первоначальной редакции ст. 22.2 Закона о занятости требования были целесообразны<sup>5</sup>.

Не вызывают вопросов те требования к работодателям, которые направлены на обеспечение интересов работников и государства, в частности отсутствие просроченной задолженности по обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, по страховым взносам в государственные внебюджетные фонды, а также задолженности по выплате заработной платы; отсутствие сведений о возбужденном производстве по делу о банкротстве, решении о ликвидации юридического лица либо прекращении деятельности в качестве индивидуального предпринимателя, сведений в регистрирующем органе о фактическом прекращении деятельности юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем. Дискуссионным требованием является запрет на осуществление мероприятий по сокращению численности или штата работников в период участия в программе, так как указанные мероприятия могут опосредовать модернизацию производства, быть направлены на повышение эффективности и производительности труда.

Кроме того, в региональной программе повышения мобильности трудовых ресурсов (в первоначальной редакции Закона) могли принять участие работодатели, реализующие какой-либо инвестиционный проект. Указанные инвестиционные проекты,

<sup>1</sup> Андреева М. Ю., Вотинцева Л. И. К вопросу о формировании трудового потенциала территорий опережающего развития Дальнего Востока России // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2018. № 1. С. 103.

<sup>2</sup> Там же. С. 105.

<sup>3</sup> Сведения о ходе реализации региональных программ повышения мобильности трудовых ресурсов // Официальный сайт Федеральной службы по труду и занятости. [https://www.rostrud.ru/rostrud/deyatelnost/?CAT\\_ID=8166](https://www.rostrud.ru/rostrud/deyatelnost/?CAT_ID=8166) (дата обращения: 19.04.2019).

<sup>4</sup> Сведения о ходе реализации региональных программ повышения мобильности трудовых ресурсов за январь – сентябрь 2018 года // Официальный сайт Федеральной службы по труду и занятости. URL: [https://www.rostrud.ru/rostrud/deyatelnost/?CAT\\_ID=11480](https://www.rostrud.ru/rostrud/deyatelnost/?CAT_ID=11480) (дата обращения: 22.04.2019).

<sup>5</sup> Пункт 4, пп. 6, 7 ст. 22.2 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. от 3 июля 2018 г.) (ред. утратила силу).

как правило, рассматривались как вновь создаваемое производство и отбирались на основании оценки их социальной и экономической эффективности, вклада в экономическое развитие субъекта РФ и создание новых высокопроизводительных рабочих мест<sup>1</sup>. Так, в соответствии с Программой повышения мобильности трудовых ресурсов в Пермском крае на 2015–2017 годы<sup>2</sup> для участия в Программе было отобрано три инвестиционных проекта и соответственно три работодателя. Первый инвестиционный проект связан со строительством калийного комбината для добычи и обогащения калийных солей (срок реализации – 2008–2020 гг., общий запланированный объем инвестиций – 109 млрд руб.); второй – со строительством завода по производству соединительных деталей трубопроводов (срок реализации – 2014–2020 гг.); третий – с модернизацией технологической линии на предприятии целлюлозно-бумажной продукции.

Таким образом, возможность участия в программе получали лишь крупные предприятия, обладающие ресурсами для запуска и реализации инвестиционных проектов, что не позволяет участвовать в региональных программах работодателям, просто испытывающим потребность в работниках, которую они не могут удовлетворить за счет привлечения местных трудовых ресурсов. Вместе с тем стоит отметить, что и в советское время направление трудовых ресурсов осуществлялось преимущественно на крупные производства и стройки. Сегодня, в условиях рыночной экономики, конкуренции предприятий и дифференциации работодателей, все же видится необходимым расширение участников программ повышения мобильности трудовых ресурсов.

Во-вторых, программа повышения мобильности направлена не на трудовые ресурсы в целом, а в большей степени на точечное привлечение высококвалифицированных работников. В советское время имела место нехватка трудовых ресурсов «вообще», нехватка «свободных рук», что и объясняло объемы трудовой мобильности. Так, привлекаемые к работе в рамках оргнабора низкоквалифицированные работники проходили обучение на предприятиях, приобретая необходимые знания, умения, навыки, профессию, специальность. Исходя из содержания программы повышения мобильности трудовых ресурсов объектом интереса в настоящее время выступают не любые работники, готовые к переезду в другую местность, а работники высокой квалификации, необходимые для реализации конкретных проектов, направленных на развитие регионов, или работники, обладающие квалификацией, удовлетворяющей потребности работодателей, которые не могут быть удовлетворены за счет трудовых ресурсов соответствующего региона.

Отчасти указанные, а также иные причины вызвали необходимость усовершенствовать механизм повышения мобильности трудовых ресурсов. С этой целью был принят Федеральный закон от 3 июля 2018 г. № 190-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации „О занятости населения в Российской Федерации“ в части совершенствования механизма повышения мобильности трудовых ресурсов».

Наименование ст. 22.2 «Содействие работодателям в привлечении трудовых ресурсов» Закона о занятости и ее нормы дополнены словами, конкретизирующими случаи такого содействия: «в рамках реализации региональных программ повышения мобильности трудовых ресурсов».

Из Закона исключена норма о том, что региональная программа повышения мобильности принимается с учетом реализации инвестиционных проектов в субъекте РФ, что предоставляет возможность для участия в программе работодателей, реализующих не только новые инвестиционные проекты, но и любые иные проекты, направленные на развитие и модернизацию производства. Из требований к работодателям также исключен запрет на сокращение численности или штата работников во время участия в региональной программе.

В декабре 2018 г. были внесены изменения в Правила предоставления и распределения субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федера-

<sup>1</sup> Приказ Минтруда России от 6 мая 2015 г. № 272н «Об утверждении требований к критериям отбора инвестиционных проектов, подлежащих включению в региональную программу повышения мобильности трудовых ресурсов» (утратил силу).

<sup>2</sup> Утверждена постановлением Правительства Пермского края от 27 июля 2015 г. № 483-п (в ред. от 7 июня 2017 г. № 446-п).



ции на реализацию дополнительных мероприятий в сфере занятости населения<sup>1</sup>. Так, размер финансовой поддержки для работодателей, осуществляющих деятельность на территориях субъектов Дальневосточного федерального округа (включенных в перечень), может быть увеличен с 225 тыс. до 1 млн руб. Это также должно стимулировать работодателей и потенциальных работников к принятию участия в программе.

Первоначальный механизм повышения мобильности трудовых ресурсов препятствовал замене, исключению работодателей из утвержденной региональной программы, а также корректировке численности и наименования профессий и должностей, на которые планируется привлекать работников в рамках инвестиционных проектов. В целях обеспечения возможности более гибко и оперативно реагировать на изменения условий рынка труда и потребностей работодателей были расширены компетенция и свобода субъектов РФ в установлении порядка и критериев отбора работодателей, а также внесении изменений в региональную программу.

С работниками, привлекаемыми в рамках реализации региональной программы повышения мобильности трудовых ресурсов, заключается трудовой договор, имеющий свои особенности. Так, допускается заключение как бессрочного, так и срочного трудового договора. При этом минимальный срок для срочного трудового договора в новой редакции Закона о занятости уменьшен с 3 до 2 лет. Данное изменение, согласно пояснительной записке к законопроекту, также направлено на увеличение числа работодателей, готовых принять участие в региональных программах повышения мобильности трудовых ресурсов<sup>2</sup>.

Здесь уместно остановиться на трудовом договоре основания заключения срочного трудового договора. Л. В. Зайцева подчеркивает недопустимость «расширительного толкования возможности заключения с работником срочного трудового договора», отмечая, что в рассматриваемом случае заключение срочного трудового договора может быть обусловлено только причинами (обстоятельствами), указанными в ст. 59 ТК РФ<sup>3</sup>. Вместе с тем ч. 2 ст. 59 ТК РФ закрепляет, что по соглашению сторон срочный трудовой договор может заключаться в других случаях, предусмотренных Трудовым кодексом РФ или иными федеральными законами. Полагаем, что статус Закона о занятости позволяет говорить об установлении им основания для заключения срочного трудового договора на срок от 2 до 5 лет по соглашению сторон, если работодатель является участником региональной программы повышения мобильности трудовых ресурсов и работник привлекается в рамках ее реализации. Иное толкование рассматриваемой нормы Закона о занятости лишает ее целесообразности и приводит к «поглощению» ее ст. 59 ТК РФ. Кроме того, практика оргнаборов в советское время также сопровождалась заключением срочных трудовых договоров с работниками.

В трудовой договор с работником, привлекаемым в рамках реализации программы повышения мобильности трудовых ресурсов, обязательно включаются условия о мерах поддержки, в том числе компенсациях и иных выплатах, о порядке и условиях их предоставления, а также о порядке и условиях возмещения работником работодателю средств, фактически затраченных на предоставление работнику мер поддержки.

Согласно первоначальной редакции п. 10 ст. 22.2 Закона о занятости обязанность работника возместить понесенные работодателем затраты на меры поддержки возникла при расторжении трудового договора по инициативе работника до истечения трех лет. По мнению представителей научного сообщества, это дополнительное основание материальной ответственности работника, не предусмотренное Трудовым кодексом РФ, в связи с достаточно продолжительным сроком «обязательной работы» позволяло применять в данном случае по аналогии ст. 249 ТК РФ. В соответствии с ней при досрочном расторжении трудового договора без уважительных причин размер возмещаемых работником затрат работодателя исчисляется пропорционально неот-

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2018 г. № 1593.

<sup>2</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации „О занятости населения в Российской Федерации“ в части совершенствования механизма повышения мобильности трудовых ресурсов и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (законопроект № 357270-7). URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/357270-7>.

<sup>3</sup> Зайцева Л. В. Правовые средства повышения мобильности трудовых ресурсов в Российской Федерации // Трудовое право в России и за рубежом. 2015. № 4. С. 10–13.

работанному времени<sup>1</sup>. Однако в рассматриваемой ситуации на работодателя также возложена обязанность возместить полученные из бюджета средства финансовой поддержки в полном объеме. В связи с этим уменьшение размера выплат по аналогии со ст. 249 ТК РФ поставило бы работодателя в худшее положение. Новая редакция ст. 22.2 Закона о занятости снижает минимальный срок работы до одного года, после чего расторжение трудового договора по инициативе работника не повлечет обязанности последнего возмещать расходы работодателя, что снижает риски привлечения к материальной ответственности обеих сторон трудового договора.

Вместе с тем новая редакция нормы не исключила имеющийся в ней, на наш взгляд, пробел. Если ст. 249 ТК РФ указывает на обязанность работника возместить понесенные затраты работодателя при его увольнении по неуважительным причинам, то ст. 22.2 Закона о занятости ограничивается лишь случаями увольнения по собственному желанию. Представляется, что подобная формулировка лишает работодателя возможности возместить понесенные затраты в случае увольнения работника за нарушение трудовой дисциплины. Отметим, что ст. 169 ТК РФ устанавливает порядок возмещения аналогичных расходов работодателя при переезде работника на работу в другую местность. В постановлении Правительства РФ от 2 апреля 2003 г. № 187 (ред. от 7 марта 2016 г.) «О размерах возмещения расходов при переезде на работу в другую местность работникам, заключившим трудовой договор о работе в федеральных государственных органах, работникам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и федеральных государственных учреждений» основанием возмещения понесенных работодателем расходов названо увольнение работника по собственному желанию без уважительных причин, а также за виновные действия, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации явились основанием прекращения трудового договора.

Представляется, что норму п. 10 ст. 22.2 Закона о занятости следует сформулировать аналогичным образом: «В случае расторжения трудового договора по инициативе работника или увольнения работника за виновные действия, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации являются основанием прекращения трудового договора, до истечения одного года, за исключением случаев, установленных соглашением в соответствии с подпунктом 4 пункта 8 настоящей статьи и включенных в трудовой договор, работник обязан возместить работодателю расходы в размере средств, фактически затраченных на предоставление работнику мер поддержки, включая компенсации и иные выплаты».

Таким образом, рассмотренный правовой механизм повышения мобильности трудовых ресурсов обусловлен инициацией и реализацией мероприятий, направленных на экономическое развитие регионов с низкой миграционной привлекательностью, предусмотрен преимущественно для высококвалифицированных работников и не предполагает большого охвата работников и работодателей. Имеются основания полагать, что с учетом шагов по совершенствованию механизма повышения мобильности трудовых ресурсов ее количественные показатели будут расти. При этом для целей стимулирования трудовой мобильности необходимо развитие системы обучения кадров (стимулирование профессиональной мобильности).

### Список литературы

Андреева М. Ю., Вотинцева Л. И. К вопросу о формировании трудового потенциала территорий опережающего развития Дальнего Востока России // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2018. № 1.

Барабаш Н. В. Организованный набор рабочих и общественные призывы в БССР (1946–1965 гг.) // Гісторыка-археалагічны зборнік: зб. навук. артык / гал. рэд. А. А. Каваленя. Мінск, 2015.

Давыдов А. А. Государственная политика в области трудовой миграции в СССР: истоки, этапы, тенденции // Вестник Башкирского университета. 2014. № 3.

Зайцева Л. В. Правовые средства повышения мобильности трудовых ресурсов в Российской Федерации // Трудовое право в России и за рубежом. 2015. № 4.

Сонин М. Я. Воспроизводство рабочей силы в СССР и баланс труда. М., 1959.

<sup>1</sup> Зайцева Л. В. Указ. соч. С. 10–13.

## References

*Andreeva M. Yu., Votintseva L. I.* K voprosu o formirovanii trudovogo potentsiala territorii operezhayushchego razvitiya Dal'nego Vostoka Rossii // Nauchno-tekhnicheskie vedomosti Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo politekhnicheskogo universiteta. Ekonomicheskie nauki. 2018. № 1.

*Barabash N. V.* Organizovanniy nabor rabochikh i obshchestvennye prizvyvy v BSSR (1946–1965 gg.) // Gistoryka-arkhealagichny zbornik: zb. navuk. artyk / gal. red. A. A. Kavalenya. Minsk, 2015.

*Davydov A. A.* Gosudarstvennaya politika v oblasti trudovoi migratsii v SSSR: istoki, etapy, tendentsii // Vestnik Bashkirskogo universiteta. 2014. № 3.

*Sonin M. Ya.* Vosproizvodstvo rabochei sily v SSSR i balans truda. M., 1959.

*Zaitseva L. V.* Pravovye sredstva povysheniya mobil'nosti trudovykh resursov v Rossiiskoi Federatsii // Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom. 2015. № 4.