

**Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам круглого стола на тему: «Квалифицированные кадры.
Механизмы привлечения в отрасль длительно не работавших граждан»**

28 октября 2022 г.

г. Москва

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по ЖКХ, строительству и дорогам, совместно с Комиссией Общественной палаты по социальной политике, трудовым отношениям и поддержке ветеранов, Общественным советом при Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации проведен круглый стол на тему «Квалифицированные кадры. Механизмы привлечения в отрасль длительно не работавших граждан» (далее – круглый стол, мероприятие).

В мероприятии приняли участие члены Общественной палаты, представители Комитета Торгово-промышленной палаты Российской Федерации по предпринимательству в сфере жилищного и коммунального хозяйства, Ассоциации «Национальное объединение строителей», Общероссийского межотраслевого объединения работодателей «Российский Союз строителей», иных отраслевых организаций и объединений, а также научно-образовательного сообщества.

В ходе круглого стола его участники рассмотрели проблему трудоустройства длительно неработающих граждан в ее взаимосвязи с кадровым обеспечением строительной отрасли и сферы ЖКХ, сформулировали предложения по разработке возможных механизмов решения этой проблемы.

В законодательстве Российской Федерации отсутствует закрепление понятия «длительно неработающие граждане». Согласно Закону Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон № 1032-1) длительной считается безработица, определенная периодом «более одного года» (абзац восьмой части 2

статьи 5). При этом ключевым юридически значимым понятием, используемым в Законе № 1032-1, является понятие занятости (пункт 1 статьи 1). Также в указанном Законе № 1032-1 определены порядок и условия признания граждан безработными (статья 3). Таким образом, определить понятие «длительно неработающие граждане» представляется возможным путем сопоставления указанных норм Закона № 1032-1, добавив к определению понятия «безработные»¹ указание на период этого длящегося состояния (более одного года).

Однако следует обратить внимание, что для признания гражданина безработным требуется комплекс характеристик, часть из которых носит формально-юридический характер («зарегистрированы в органах службы занятости»), часть определяется нормативно, безотносительно к самому понятию «безработные» (к таковым можно отнести характеристику «трудоспособные»²). Кроме того, в определение категории безработных граждан входят и дополнительные признаки, включающие субъективно-оценочный элемент («ищут работу и готовы приступить к ней»).

Вследствие такого комплексного подхода к определению безработных граждан как отдельной категории возникают неизбежные коллизии при попытке выделить среди них длительно неработающих граждан, поскольку отсутствие какого-либо одного признака (либо его наличие, но не в требуемый период) приводит к различным результатам подсчетов.

Вместе с тем точное определение количественных параметров категории «длительно неработающие граждане» выступает необходимой предпосылкой для подготовки и реализации комплекса эффективных мер по устранению или минимизации негативных последствий проблемы, обсуждению которой было посвящено мероприятие.

¹ Согласно пункту 1 статьи 3 Закона № 1032-1 безработными признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней.

² Определение данного понятия выводится из положений статьи 3 Закона № 1032-1 и приказа Федеральной службы государственной статистики от 17 июля 2019 года № 409 «Об утверждении методики определения возрастных групп населения», из толкования которых следует, что трудоспособными признаются граждане в возрасте от 16 лет до достижения возраста, дающего право на страховую пенсию по старости.

В связи с этим в практических целях представляется возможным уточнение либо выбор в качестве приоритетных одного или двух критериев, по которым бы определялись длительно неработающие граждане. В число обязательных критериев может входить период нахождения без работы (более года); второй критерий может быть либо юридическим (постановка на учет в службе занятости на момент подсчета), либо фактическим (отсутствие работы или иного доходного занятия на момент подсчета). При этом в ходе нормативного закрепления выбранных критериев целесообразным видится установить, что данные положения применяются именно в целях определения длительно неработающих граждан (это не исключает вариативности критериев, используемых в законодательстве о занятости населения, для иных целей).

Федеральная служба государственной статистики (далее также – Росстат) рассчитывает данные о численности рабочей силы и уровне безработицы в соответствии с критериями Международной организации труда (МОТ)³. Учитываются следующие основные показатели: численность рабочей силы (лица в возрасте 15 лет и старше); число занятых экономической деятельностью; число безработных (не имеющие работу или доходное занятие на момент исследования, искавшие работу и готовые сразу же приступить к ней); уровень безработицы (отношение численности безработных к численности рабочей силы); уровень занятости населения (отношение численности занятого населения к общей численности населения в возрасте 15 лет и старше).

Источником информации о численности экономически активного населения и безработных являются данные ежемесячных выборочных обследований населения по проблемам занятости, проводимых статистическими органами Российской Федерации, с последующим распространением итогов на всю численность населения обследуемого возраста.

Показатель уровня безработицы рассчитывается, исходя из численности рабочей силы и безработных, а именно тех, кто находится в поиске работы и

³ Приказ Росстата от 31 декабря 2015 года № 680 «Об утверждении Официальной статистической методологии формирования системы показателей трудовой деятельности, занятости и неиспользования рабочей силы, рекомендованных 19-ой Международной конференцией статистиков труда».

готов к ней приступить, но не включает в себя численность потенциальной рабочей силы, которая может находиться в поиске работы, но не готова к ней приступить, либо может не находиться в поиске работы, но готова к ней приступить⁴.

Согласно исследованию аналитиков международной аудиторско-консалтинговой сети FinExpertiza⁵, реальная безработица в России в два раза выше официальной за счет отсутствия в официальных периодических публикациях Росстата информации о совокупной безработице, включающей в себя потенциальную рабочую силу и неполную занятость. По мнению исследователей данной компании, реальная безработица в России во втором квартале 2020 года составляла 9,3%, что соответствует 12,1% от экономически активного населения. Согласно исследованию, в апреле-июне 2020 года безработными были 4,47 млн человек – 6% рабочей силы. При этом еще 4,87 млн россиян – 6,1% рабочей силы – тоже не были трудоустроены, но хотели бы найти работу.

По мнению участников мероприятия, официальный показатель уровня безработицы в нашей стране также не является полноценным, поскольку включает в себя ограниченные критерии учета безработных. Так, по данным 2020 года в связи с государственной поддержкой сферы рынка труда и занятости произошел всплеск регистраций безработных граждан. Среди них людей с перерывом от работы более года оказалось около 400 тысяч; однако эта цифра, по всей вероятности, является заниженной, не отражающей реальную ситуацию.

Существует ряд объективных сложностей в части определения численности безработных, ищущих работу 12 месяцев и более (длительно безработные).

Безработные определяются как все лица обследуемого возраста (15 – 72 года), которые не были заняты, предпринимали действия в поисках работы в

⁴ Приказ Росстата от 21 февраля 2013 года № 70 «Об утверждении методик расчета показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности».

⁵ https://finexpertiza.ru/press-service/researches/2020/real-bezrabotitsa/?sphrase_id=31052

течение установленного недавнего периода, в настоящий момент готовы приступить к работе, если появится возможность трудоустройства. К безработным также относятся:

- лица, приступающие к работе в будущем, которые определяются как лица, которые не заняты и в настоящий момент готовы приступить к работе, которые не искали работу, потому что они уже приняли меры к тому, чтобы начать работать в течение короткого последующего периода, в целом не превышающего трех месяцев;

- участники программ профессионально-технической подготовки или переподготовки, осуществляемых в рамках программ содействия трудоустройству, которые были не заняты, не были готовы приступить к работе в настоящий момент и не искали работу, потому что им было предложено приступить к работе в течение короткого последующего периода, в целом не превышающего трех месяцев;

- незанятые лица, которые осуществляли действия с целью выезда за рубеж, чтобы получить работу за плату или прибыль, однако все еще ожидали возможность уехать.

Потенциальная рабочая сила определяется как все лица обследуемого возраста, которые в течение короткого учетного периода (неделя) не были ни занятыми, ни безработными, и при этом:

- предпринимали действия в поисках работы, были не готовы приступить к работе в настоящий момент, однако будут готовы приступить к работе в течение короткого последующего периода, установленного с учетом национальных обстоятельств (соискатели, не готовые приступить к работе);

- не предпринимали действий в поисках работы, однако хотели работать и были готовы приступить к работе в настоящий момент (не находящиеся в поисках работы лица, потенциально готовые к ней приступить).

Кроме того, 19-ая Международная конференция статистиков труда (МКСТ)⁶, состоявшаяся в октябре 2013 года, рекомендует выделять еще одну группу лиц, выражающих заинтересованность в получении работы, которые не включены в состав потенциальной рабочей силы, – это лица, которые хотели иметь работу, однако не искали ее и не были готовы приступить к работе в настоящий момент.

Для расчета относительных показателей использования рабочей силы применяется расширенная концепция рабочей силы, определяемая как сумма рабочей силы и потенциальной рабочей силы⁷.

В статистическом сборнике Росстата «Рабочая сила, занятость и безработица в России» приводятся данные по количеству потенциальной рабочей силы⁸, однако эти данные не включаются в показатель уровня безработицы, поэтому представляется, что ее цифра может значительно отличаться от реального положения дел в стране.

Согласно сообщениям участников мероприятия, значительное количество длительно неработающих граждан не обращается в службы занятости, так как осуществляет работу без официального оформления или не верит в возможность быть обеспеченным работой. Указанное в том числе приводит к невозможности определения точного количества длительно неработающих граждан, а также затрудняет выработку эффективных решений для их вовлечения в экономическую активность.

Одним из способов решения сформировавшихся проблем, по мнению участников мероприятия, может стать стимулирование вовлечения длительно неработающих граждан в отрасли строительства и ЖКХ. Особенно учитывая, что данные сферы испытывают на себе сильнейшее влияние всей совокупности факторов социально-экономического характера, сложившейся на настоящий

⁶ МКСТ организуется Международной организацией труда (МОТ), проводится раз в пять лет, начиная с 1923 года, утверждает стандарты в области статистики труда (https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_647828/lang--ru/index.htm); приказ Росстата от 31 декабря 2015 года № 680 «Об утверждении Официальной статистической методологии формирования системы показателей трудовой деятельности, занятости и недоиспользования рабочей силы, рекомендованных 19-ой Международной конференцией статистиков труда».

⁷ Там же.

⁸ https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Rab_sila_2022.pdf - с. 116.

период. Неоспорима и значимость указанных сфер для общества в целом, обеспечение жильем и коммунально-бытовыми услугами прямо отнесены к видам первоочередного жизнеобеспечения населения⁹. Однако участники мероприятия согласились, что для такого стимулирования важно повысить привлекательность данной отрасли для граждан.

По данным участников мероприятия, в 2021 году на стройке были заняты 6 млн 150 тыс. человек. Однако для достижения целевых показателей, которые установлены в стратегических и иных официальных документах, определяющих развитие строительной отрасли до 2030 года¹⁰, требуется дополнительно привлечь еще около 2,5 млн работников различных специальностей и квалификации¹¹.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 года № 3268-р утверждена Стратегия развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года (далее – Стратегия), реализация положений которой должна привести к улучшению ситуации в жилищно-коммунальной сфере, в том числе по рассматриваемому на круглом столе направлению.

Дефицит профессиональных кадров в сфере жилищно-коммунального хозяйства, обусловленный низкой привлекательностью рабочих мест и связанный с недостаточным уровнем развития системы профессиональной подготовки кадров для нужд отрасли жилищно-коммунального хозяйства, назван в Стратегии одним из вызовов в области профессиональной трансформации в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а развитие системы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для нужд отрасли жилищно-коммунального хозяйства – одной из задач в

⁹ Примечание к пункту 8 раздела II ГОСТ Р 22.3.05-2022 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Первоочередное жизнеобеспечение пострадавшего населения. Термины и определения», утвержденного и введенного в действие приказом Росстандарта от 14 марта 2022 года № 129-ст.

¹⁰ Раздел IV Стратегии; раздел II государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 года № 1710.

¹¹ <https://www.oprf.ru/news/privlech-dlitelno-bezrobotnykh-v-stroitelstvo-i-zhkhkh>

данной сфере¹². В качестве ответа на указанный вызов и решения поставленной задачи предусмотрен ряд мероприятий, среди которых значатся разработка методологии и ведение систематического мониторинга прогнозирования кадровой потребности для отрасли; развитие схем и форматов подготовки кадров по программам дополнительного профессионального образования (краткосрочного обучения и переобучения, повышения квалификации и профессиональной переподготовки) по профильным направлениям с учетом современных потребностей отрасли; синхронизация существующих инструментов государственной поддержки развития образования и кадрового обеспечения с потребностями отрасли жилищно-коммунального хозяйства.

Вместе с тем, по мнению участников мероприятия, положения Стратегии не отражают в полной мере один из важнейших факторов обеспечения привлекательности работы в сфере ЖКХ – повышение среднего уровня оплаты труда до среднерегionalных значений и строгое соблюдение всеми сторонами условий социального партнерства, обеспечение которых гарантируется Конституцией Российской Федерации, трудовым и иным законодательством, с применением механизма федерального отраслевого тарифного соглашения (ФОТС) в ЖКХ Российской Федерации¹³ как базового документа в сфере социального партнерства.

В настоящее время в структуре тарифной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства наблюдается определенный дисбаланс между текущими и инвестиционными расходами, а также расходами на персонал. В ходе мероприятия участники отметили, что низкая заработная плата работников в сфере ЖКХ является одним из главных барьеров качественного улучшения работы системы жизнеобеспечения в нашей стране.

Механизм ежегодной индексации тарифов на услуги ресурсоснабжающих организаций ЖКХ (далее – РСО) в условиях опережающего роста инфляции не

¹² Раздел VI Стратегии (нумерация положений отсутствует).

¹³ Федеральное отраслевое тарифное соглашение в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации на 2023-2025 годы, утвержденное Общероссийским отраслевым объединением работодателей сферы жизнеобеспечения, Общероссийским профсоюзом работников жизнеобеспечения 12 мая 2022 года, вступит в силу с 1 января 2023 года, срок действия данного документа ограничен 31 декабря 2025 года включительно.

влечет за собой соразмерного увеличения заработной платы работников отрасли.

По информации участников мероприятия, уровень заработной платы в целом в сфере ЖКХ остается, как правило, на 40-60% ниже среднего по субъектам Российской Федерации, что является причиной высокой текучести и кадрового дефицита. Например, согласно приложению к отраслевому тарифному соглашению по организациям жилищно-коммунального хозяйства Нижегородской области на 2020-2022 годы¹⁴ определены следующие минимальные месячные тарифные ставки рабочих первого разряда: 11 515 руб. (в 2020 году); 11 953 руб. (в 2021 году); 12 431 руб. (в 2022 году). В аналогичном соглашении, действующем в настоящее время в Республике Татарстан, базовая месячная тарифная ставка рабочих первого разряда установлена с 1 января 2022 года в размере 8425 руб. с применением коэффициента согласно приложению № 3 к данному документу, что составляет для организаций, сгруппированных по видам экономической деятельности, от 10 110 до 13 480 руб.¹⁵; в соглашении, действующем в Республике Крым, избран другой подход к регулированию данного вопроса: в частности, в пункте 2.2 предусматривается, что по каждой организации тарифная ставка рабочего I разряда устанавливается с учетом коэффициента особенностей работ для предприятий ЖКХ согласно приложению № 1, а в пункте 2.1 зафиксирована договоренность сторон Соглашения о проведении мониторинга уровня заработной платы на предприятиях отрасли и принятии меры по приближению уровня среднемесячной заработной платы в ЖКХ Республики Крым к среднероссийским показателям; по установлению соотношения уровня оплаты труда не более 1:6 среди 10% наиболее низкооплачиваемых работников и 10%

¹⁴ Соглашение подписано со стороны Правительства Нижегородской области Министром энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Нижегородской области, со стороны профсоюзной организации – Председателем Нижегородской областной общественной организации – Общероссийский профессиональный союз работников жизнеобеспечения, со стороны объединения работодателей – Председателем Нижегородской ассоциации предприятий водоснабжения и водоотведения; зарегистрировано в Министерстве социальной политики Нижегородской области 19 февраля 2020 года № 27/20-ОС (<https://government-nnov.ru/?id=267935>).

¹⁵ <https://minstroy.tatarstan.ru/file/minstroy/File/%D0%9E%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B2%D0%BE%D0%B5%20%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%84%D0%BD%D0%BE%D0%B5%20%D1%81%D0%BE%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%202022-2024.pdf>

наиболее высокооплачиваемых работников¹⁶.

Сложившаяся в отрасли ЖКХ ситуация с оплатой труда не способствует реализации Указа Президента Российской Федерации от 16 марта 2022 года № 121 «О мерах по обеспечению социально-экономической стабильности и защиты населения Российской Федерации» (в перечне мер в том числе предусмотрено бесперебойное функционирование объектов жизнеобеспечения).

С учетом этого, исходя из вышеназванных положений законодательства, участники мероприятия предложили меры по совершенствованию нормативного правового регулирования системы ценообразования РСО, которые являлись бы значительным мотивом привлечения в отрасль длительно неработающих граждан и притока квалифицированных кадров в жилищную и коммунальную отрасль, как важнейшую сферу жизнеобеспечения населения.

В настоящее время порядок ценообразования при заключении управляющей организацией или товариществом собственников жилья, либо жилищным кооперативом, или иным специализированным потребительским кооперативом договоров с ресурсоснабжающими организациями регулируется постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 года № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике». Согласно пункту 26 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных названным нормативным актом, при определении расходов на оплату труда, включаемых в необходимую валовую выручку, регулирующие органы определяют размер фонда оплаты труда с учетом отраслевых тарифных соглашений, заключенных соответствующими организациями, и фактического объема фонда оплаты труда и фактической численности работников в последнем расчетном периоде регулирования, а также с учетом прогнозного индекса потребительских цен.

Учитывая изложенное, участники мероприятия согласились, что ФОТС может являться инструментом защиты экономических интересов РСО, УО и

¹⁶ https://mzhkh.rk.gov.ru/uploads/txteditor/mzhkh/attachments//d4/1d/8c/d98f00b204e9800998ecf8427e/phpiWmBqt_2.pdf

других организаций ЖКХ в части формирования и обоснования размера расходов на персонал через механизмы нормирования труда и установления общих единообразных подходов по оплате труда.

В настоящее время существует не вступившее в силу Федеральное отраслевое тарифное соглашение в жилищно-коммунальном хозяйстве Российской Федерации на 2023-2025 годы, утвержденное Общероссийским отраслевым объединением работодателей сферы жизнеобеспечения, Общероссийским профсоюзом работников жизнеобеспечения 12 мая 2022 года (далее – ФОТС на 2023-2025 годы, Соглашение).

ФОТС на 2023-2025 годы является составной частью коллективно-договорного процесса в общей системе социального партнерства и служит основой для разработки и заключения отраслевых соглашений на уровне субъектов Российской Федерации (иных соглашений социального партнерства на низовых уровнях), а также коллективных договоров на локальном уровне. При этом Соглашение – правовой акт в сфере ЖКХ, регулирующий социально-трудовые отношения и связанные с ними экономические отношения, заключенный между полномочными представителями работников и работодателей организаций ЖКХ, на которые распространяется действие Соглашения, вне зависимости от их форм собственности, устанавливающий общие условия оплаты труда, трудовые гарантии и льготы работникам, а также определяющий права, обязанности и ответственность сторон социального партнерства.

Приведенный документ носит рамочный характер и направлен на обеспечение основ для детализации его положений на уровне субъектов Российской Федерации, что в том числе позволит определить условия оплаты труда, трудовые гарантии и льготы работникам. Учитывая обозначенные тенденции, участники мероприятия сошлись во мнении о необходимости принятия мер, направленных на развитие и популяризацию системы социального партнерства в субъектах Российской Федерации.

В свете изложенного представляется целесообразным обратить внимание, что подобного рода законодательные инициативы в настоящее время уже обсуждаются на официальном портале нормативных правовых актов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Так, Федеральной антимонопольной службой подготовлен проект федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)»¹⁷ (далее – законопроект), в доработанный текст которого на данный момент включено положение об обязательном учете отраслевых тарифных соглашений, заключенных на федеральном уровне социального партнерства, при установлении регулируемых цен (тарифов) (пункт 10 статьи 5).

Основная проблема, на решение которой направлен предлагаемый в законопроекте способ регулирования, описывается в материалах к нему¹⁸ следующим образом: в настоящее время ценовое регулирование осуществляется в соответствии с Федеральными законами «Об электроэнергетике», «О теплоснабжении», «О водоснабжении и водоотведении», «О газоснабжении», «Об отходах производства и потребления», «О естественных монополиях» и рядом подзаконных актов, принятых во исполнение данных законов, что в свою очередь не образует логичную и выстроенную систему, основанную на единых принципах функционирования.

В приведенных материалах также отмечается, что, как показывает правоприменительная практика последних лет, обеспечить качественное правовое регулирование сферы государственного регулирования цен (тарифов) и регламентировать разнообразные сложные процессы в сфере государственного регулирования цен (тарифов) с помощью фрагментарного правового регулирования, посвященного только отдельным вопросам, практически невозможно. Описанная проблема существует в течение длительного времени. К негативным эффектам, возникающим в связи с наличием описываемой в

¹⁷ ID проекта 02/04/06-22/00128954, не внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, текст по состоянию на 8 сентября 2022 года, размещен в справочно-правовой системе «КонсультантПлюс», а также на сайте <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=128954>.

¹⁸ Там же. // См. сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта с высокой степенью регулирующего воздействия.

материалах к законопроекту проблемы, отнесены: проблемы практики правоприменения, которые приводят (могут привести) к убыткам участников тарифных отношений, в случае установления цен (тарифов) на экономически необоснованном (низком/высоком) уровне; неопределенность, а зачастую и противоречивость положений нормативных правовых актов в области государственного регулирования цен (тарифов), что создает необоснованно широкие возможности для субъективного усмотрения в процессе правоприменения, и, как следствие, высокие коррупционные риски.

Кроме того, согласно приведенной информации законопроект разработан в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 года № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», Концепции внедрения механизмов тарифообразования для организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, на долгосрочный период¹⁹. В случае принятия рассматриваемый документ планируется как системообразующий, комплексный и ключевой нормативный правовой акт, регламентирующий отношения в сфере государственного регулирования цен (тарифов), содержащий нормы различных отраслей законодательства Российской Федерации.

По мнению участников мероприятия, применение условий ФОТС и утвержденных им отраслевых нормативов труда при установлении и корректировке регулируемых цен (тарифов) на услуги РСО позволит сделать эту статью расходов защищенной в рамках реализации принципов социального партнерства.

Так, согласно статье 75.1 Конституции Российской Федерации в нашей стране создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека и труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина,

¹⁹ Утверждена Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А. Белоусовым 29 июня 2021 года № 6571п-П51.

социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность.

В соответствии со статьей 24 Трудового кодекса Российской Федерации содействие государства в укреплении и развитии социального партнерства на демократической основе отнесено к основным принципам социального партнерства²⁰.

Правительство Российской Федерации обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений (пункт «е.4» части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации); принимает меры по реализации трудовых прав граждан и обеспечению их защиты; обеспечивает гарантии минимального размера оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации; обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы, обеспечивает реализацию этих программ (статья 17 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

В связи с изложенным представляется, что приоритетом государственной политики в сфере содействия занятости населения в долгосрочной перспективе должно являться создание правовых, экономических и институциональных условий, способствующих развитию гибкого, эффективно функционирующего рынка труда, повышению качества рабочей силы и мотивации к труду.

²⁰ В комментарии к данной статье отмечается, что «роль государства в развитии системы социального партнерства весьма значительна. Органы исполнительной власти участвуют в деятельности трехсторонних комиссий, важные политические и правовые решения принимаются с учетом мнения социальных партнеров, представителям работников и работодателей оказывается содействие в поиске компромисса и взаимоприемлемых решений. Содействие государства проявляется и в закреплении на законодательном уровне основных правил сотрудничества сторон, предоставлении гарантий лицам, участвующим в коллективных переговорах, установлении ответственности за уклонение от участия в коллективных переговорах, нарушение или невыполнение коллективного договора, соглашения» // Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) (8-е издание, исправленное, дополненное и переработанное) (отв. ред. Ю.П. Орловский), изд-во «КОНТРАКТ», 2019.

Еще одним способом разрешения рассматриваемых проблем, по мнению участников мероприятия, мог бы стать вывод расходов на оплату труда из состава операционных расходов в неподконтрольные в долгосрочном периоде регулирования при условии определения порядка их установления и ежегодной корректировки на основании норм ФОТС на 2023-2025 годы.

В соответствии с действующим законодательством о регулировании тарифов в ЖКХ текущие расходы регулируемой организации включают в себя операционные расходы, неподконтрольные расходы и расходы на приобретение энергетических ресурсов²¹. Операционные расходы регулируемой организации определяются в соответствии с методическими указаниями на каждый год долгосрочного периода регулирования путем индексации установленного базового уровня операционных расходов; состав неподконтрольных расходов определен нормативно исчерпывающим образом²². Из содержания норм, относящихся к неподконтрольным расходам, можно установить, что их отличительным признаком является влияние на величину данных расходов факторов, не зависящих от деятельности регулируемой организации, а также отсутствие требований по снижению таких расходов²³.

Указанное, в свою очередь, позволит обеспечить возможность корректировки заработной платы работников в зависимости от социально-экономической ситуации, не допуская при этом ее снижения, тем самым сохраняя кадровую привлекательность отрасли.

Дополнительным стимулом для длительно неработающих граждан может также стать активное вовлечение таковых в программы по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию.

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 298 утверждена государственная программа

²¹ Например, пункт 46 Правил регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 года № 484; пункт 58 Основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 года № 406.

²² Там же, пункты 47 и 50, 60 и 65 соответственно.

²³ Например, пункт 2 раздела I Основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 года № 406.

Российской Федерации «Содействие занятости населения» (далее – Программа). С учетом приоритета государственной политики в сфере содействия занятости населения одной из целей Программы является неперевышение к 2030 году значения уровня регистрируемой безработицы более 1%.

В качестве показателя, отражающего конечный общественно значимый социально-экономический эффект от реализации Программы, предусмотрен показатель «уровень регистрируемой безработицы».

Указанные задачи решаются в ходе реализации мероприятий федерального проекта «Содействие занятости» национального проекта «Демография» и федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

В рамках федерального проекта «Содействие занятости» национального проекта «Демография» реализуется программа по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию²⁴. Государство через федеральный проект «Содействие занятости» выделяет финансирование на обучение длительно неработающих граждан, такое обучение проводят Центры опережающей профессиональной подготовки (далее – ЦОПП), которые являются региональными операторами и проводят обучение под заказ работодателя.

Однако, по озвученной на мероприятии информации, реализация данного проекта встречает ряд препятствий в том числе следующего характера: 1) длительно неработающие граждане не встают на учет в службу занятости; 2) в 2022 году введены ограничения по категориям граждан, отбор и направление которых в ЦОПП осуществляют службы занятости, тогда как ранее граждане могли обратиться непосредственно в ЦОПП; 3) при нелегальной занятости работники не могут подтвердить свою квалификацию при трудоустройстве ввиду отсутствия документов об осуществляемой трудовой деятельности.

В связи с этим представляется целесообразной подготовка плана мероприятий (дорожной карты), содержащего мероприятия, направленные на

²⁴ <https://trudvsem.ru/information-pages/support-employment/>

достижение цели привлечения длительно неработающих граждан для трудоустройства в организации строительной отрасли и ЖКХ.

При формировании указанного плана мероприятий (дорожной карты) целесообразно иметь в виду необходимость изменения образовательных программ по направлениям подготовки специалистов в сфере строительства в целях ускоренного вовлечения их в производственные процессы²⁵.

Важным представляется также включение в план мероприятий, предусматривающих создание эффективного механизма обмена информацией о гражданах, нуждающихся в работе и (или) профессиональной подготовке с целью трудоустройства, между службой занятости и ЦОПП.

В строительной отрасли и сфере ЖКХ с учетом необходимости обеспечения качественного выполнения всех видов работ большое значение имеет независимая оценка квалификации. В частности, в строительстве для специалистов по организации инженерных изысканий, специалистов по организации архитектурно-строительного проектирования и специалистов по организации строительства независимая оценка квалификации носит обязательный характер²⁶.

В настоящее время процедура независимой оценки квалификации оплачивается работодателями или самими работниками. Вместе с тем прохождение независимой оценки квалификации безработными гражданами представляется затрудненным.

Участники совещания обратили внимание, что с 2023 года в Хабаровском крае центр занятости населения г. Хабаровска реализует уникальный в масштабе страны механизм выдачи *сертификатов на прохождение независимой оценки квалификации*²⁷. Стоимость сертификата равна стоимости экзамена в центре оценки квалификации, что позволяет безработным гражданам, зачастую не

²⁵ Необходимость соответствующих изменений образовательных программ закреплена в пункте 3 раздела V Стратегии.

²⁶ Статья 55.5-1 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

²⁷ Постановление Правительства Хабаровского края от 23 сентября 2022 года № 466-пр «Об утверждении Порядка организации прохождения гражданами, ищущими работу, безработными гражданами независимой оценки квалификации посредством сертификатов».

располагающим денежными средствами для прохождения квалификационного экзамена, пройти независимую оценку квалификации бесплатно и приступить к работе.

С учетом изложенного положительного опыта важным представляется создание условий по повышению конкурентоспособности безработных граждан на рынке труда, в том числе путем нормативного закрепления в субъектах Российской Федерации возможности выдачи сертификатов для прохождения независимой оценки квалификации в сфере строительства и ЖКХ гражданам, ищущим работу, и безработным гражданам. Также предлагается при выделении финансирования через федеральный проект «Содействие занятости» рассмотреть возможность учета статей расходов не только на обучение, но и на независимую оценку квалификации длительно неработающих граждан в соответствии с положениями Федерального закона от 3 июля 2016 года № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации».

Важным представляется развитие в субъектах Российской Федерации необходимой инфраструктуры для обеспечения прохождения независимой оценки квалификации по востребованным работодателями квалификациям, включая открытие специализированных центров оценки квалификации или экзаменационных центров, а также реализация комплекса мер, направленных на повышение уровня доверия работодателей в регионах к сертификатам, выданным такими центрами, в том числе с использованием таких ресурсов, как средства массовой информации, социальные сети, общедоступные мессенджеры.

Следует отметить, что вопросами кадрового обеспечения сферы ЖКХ и строительной отрасли Общественная палата занимается на системной основе. Так, в 2022 году были проведены круглые столы на тему «Вопросы кадрового обеспечения отрасли жилищно-коммунального хозяйства» и на тему «Вызовы времени. Кадровое обеспечение строительной отрасли», по итогам которых были выработаны соответствующие рекомендации²⁸. Кроме того, в 2021 году

²⁸ <https://files.oprf.ru/storage/documents/rek-zhkh-04082022.pdf>; <https://files.oprf.ru/storage/documents/rezol-kadri-zhkh15042022-1.pdf>

указанные вопросы обсуждались на площадках форума активных граждан «Сообщество»²⁹, проводимого Общественной палатой. Участники мероприятия поддержали предложения, изложенные в ранее подготовленных документах, значительное количество из них может положительно отразиться и на обеспечении занятости длительно неработающих граждан.

Так, по итогам приведенных мероприятий предлагалось разработать и реализовать систему мер по повышению уровня профессиональной мотивации специалистов в сфере ЖКХ, а также мер по профессиональной ориентации и повышению престижа профессий в сфере ЖКХ. Было предложено ежегодно выделять дополнительные контрольные цифры приема и целевых квот в организациях высшего и среднего профессионального образования по направлениям подготовки специальностей в отрасли ЖКХ, а также дополнительно профинансировать повышение квалификации профессорско-преподавательского состава, реализующего программы высшего профессионального образования по направлениям подготовки кадров в отрасли ЖКХ. Обращалось внимание на важность сбора и тиражирования положительных региональных практик по профориентационной работе с обучающимися в общеобразовательных организациях.

Учитывая изложенное, по итогам состоявшегося мероприятия Общественная палата Российской Федерации рекомендует:

Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность внесения изменений в положения о федеральных органах исполнительной власти, оказывающих регулирующее воздействие на сферу ЖКХ (Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральная антимонопольная служба), в части полномочий по содействию развитию отраслевой системы социального партнерства.

Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства

²⁹ <https://www.oprf.ru/news/kak-vospitat-kommunalshchikov-problemy-prestizha-professii-i-kadrovoy-podgotovki>

Российской Федерации рассмотреть возможность:

1. Дополнения подраздела «Профессиональная трансформация в сфере жилищно-коммунального хозяйства» раздела VI Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года положениями по оплате и нормированию труда, системе профессиональных квалификаций, социальному партнерству, в том числе предусматривающими:

- необходимость обеспечения заработной платы работников в сфере ЖКХ на уровне, превышающем среднюю заработную плату в соответствующем субъекте Российской Федерации;
- развитие отраслевой системы социального партнерства в субъектах Российской Федерации с их интеграцией в общероссийскую отраслевую систему;
- внедрение нормативов численности работников жилищно-коммунальной сферы, основанных на профессиональных стандартах;
- установление количественных критериев, которым должен соответствовать уровень квалификации работников жилищно-коммунального хозяйства (либо их преобладающей части) профессиональным стандартам, подтвержденным свидетельствами о квалификации на основе реестра сведений о проведении независимой оценки квалификации³⁰.

2. Проработки вопроса о выводе расходов на оплату труда из состава операционных расходов в неподконтрольные в долгосрочном периоде регулирования с установлением порядка и ежегодной корректировки на основе Федерального отраслевого тарифного соглашения в ЖКХ Российской Федерации.

3. Учета при формировании плана мероприятий (дорожной карты) по достижению цели привлечения длительно неработающих граждан для трудоустройства в организации строительной отрасли и ЖКХ необходимости

³⁰ Пункт 5 статьи 2 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации».

изменения образовательных программ по направлениям подготовки специалистов в сфере строительства в целях ускоренного вовлечения их в производственные процессы, а также иных предложений, изложенных в настоящих рекомендациях.

Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации совместно с профильными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность:

1. Разработки и реализации мероприятий, направленных на укрепление и развитие отраслевой системы социального партнерства в субъектах Российской Федерации с интеграцией в общероссийскую отраслевую систему социального партнерства и обеспечение исполнения императивных норм Федерального отраслевого тарифного соглашения в ЖКХ Российской Федерации.

2. Нормативного закрепления в субъектах Российской Федерации возможности выдачи сертификатов для прохождения независимой оценки квалификации в сфере строительства и ЖКХ гражданам, ищущим работу, и безработным гражданам с учетом имеющегося положительного опыта Хабаровского края.