

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КОМИССИЯ ПО СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ, ТРУДОВЫМ ОТНОШЕНИЯМ И КАЧЕСТВУ ЖИЗНИ ГРАЖДАН

Миусская пл., д. 7, стр. 1, Москва, ГСП-3, 125993, тел.: (495) 221-83-63, факс: (499) 251-60-04, сайт: www.oprf.ru

« 03 » ИЮН 2016 20__ г. № **5ОПК-13/** 1/34

Заместителю
Председателя Правительства
Российской Федерации

О.Ю.ГОЛОДЕЦ

Уважаемая Ольга Юрьевна!

В связи с увеличением количества жалоб на работу органов службы занятости населения Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по социальной политике, трудовым отношениям и качеству жизни граждан совместно с региональными общественными палатами проведен всероссийский мониторинг деятельности служб занятости населения.

В ходе мониторинга установлено, что основными причинами роста безработицы являются структурный, территориальный и профессионально-квалификационный дисбалансы на рынке труда.

Все региональные общественные палаты, принявшие участие во всероссийском мониторинге, отмечают, что в условиях нестабильной мировой экономики работодатели стараются сокращать издержки производства, в том числе за счет оптимизации количества рабочих мест и высвобождения работников. Кроме того, в последнее время наблюдается

значительное снижение количества заявляемых работодателями в органы службы занятости вакансий.

Следует отметить, что ст. 25 Закона Российской Федерации от 19.04.1991 №1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон о занятости) предусмотрено содействие работодателей в обеспечении занятости населения. В частности, пунктами 2, 3 и 3.1 указанной статьи предусмотрен перечень и объемы информации, которую работодатель обязан предоставлять в службы занятости населения. При этом действующим законодательством не предусмотрено наказание работодателя за неисполнение/ненадлежащее исполнение указанных норм.

В соответствии со складывающейся судебной практикой в случае непредставления информации, установленной ст.25 Закона о занятости в службы занятости населения, работодателя можно привлечь к административной ответственности только по ст. 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), предусматривающей ответственность за непредставление или несвоевременное представление в орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности. В соответствии с указанной статьей работодателю может быть назначено административное наказание в виде предупреждения или наложения административного штрафа на должностных лиц - от трехсот до пятисот рублей; на юридических лиц - от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Отмечу, что отсутствие в службе занятости населения информации о вакантных должностях делает невозможным оказания помощи активным гражданам в реализации права на осуществление общественно полезной деятельности, связанной с удовлетворением его личных и общественных потребностей и приносящей заработок (трудовой доход). Кроме того, подобная ситуация приводит к дисбалансу спроса и предложения и, как следствие, росту безработицы.

В период экономического кризиса представляется недопустимым подобного рода ситуация, в связи с чем предлагается предусмотреть административную ответственность работодателей за неисполнение требований ст.25 Закона о занятости в части непредставления и/или представления в искаженном виде необходимой информации в службы занятости населения. При этом администрируемые в федеральный и/или региональный бюджет административные штрафы, взыскиваемые с работодателей, предлагаю направлять: на индексацию пособия по безработице; оказание материальной помощи безработным детям-сиротам, детям-инвалидам, детям, оставшимся без попечения родителей, и другим наиболее незащищенным категориям безработных граждан; на профессиональную переподготовку или повышение квалификации безработных; организацию новых рабочих мест для инвалидов и т.д. Данное предложение поддерживается регионами, о чем свидетельствуют предложения Общественных палат Владимирской и Самарской областей.

Одновременно Общественная палата Кировской области предлагает внести изменения в ч.3 ст.25 Закона о занятости, конкретизировав слово «ежемесячно», например, «в последний день месяца» или «ежемесячно, до пятого числа месяца, следующего за отчетным». При этом Общественная палата Ставропольского края предлагает сократить указанный срок до трех рабочих дней со дня появления свободного рабочего места (вакантной должности).

Также в ходе мониторинга установлено, что кроме профессионально-квалификационного дисбаланса на рынке труда существует и территориальный дисбаланс. Рынки труда муниципальных образований характеризуются значительной дифференциацией по показателям уровня безработицы и ее продолжительности, территориальной диспропорцией спроса и предложения рабочей силы и наличием отдельных территорий с высокой напряженностью на рынке труда (характерно для населенных пунктов с моноэкономической структурой). По информации Тверской

области, существует реальная проблема занятости на селе: каждый третий безработный – житель сельской местности.

Структурный дисбаланс спроса и предложения рабочей силы на рынке труда связан с наличием большинства вакансий (~70%) рабочих профессий, в то время как на учете в качестве безработных состоят граждане с высшим образованием (~65%).

Таким образом, в ходе мониторинга установлено, что имеющиеся в органах службы занятости вакансии зачастую не отвечают запросам граждан, ищущих работу, так как в основной массе содержат позиции с низкооплачиваемыми рабочими местами, тяжелыми условиями труда. По мнению Общественной палаты Самарской области, данный дисбаланс приводит, с одной стороны, к наличию невостребованных работников на рынке труда, а с другой стороны, к дефициту работников конкретных профессий, специальностей и квалификаций на промышленных предприятиях, в том числе реализующих инвестиционные проекты.

При таких обстоятельствах в целях максимального удовлетворения права граждан на оплачиваемый труд и оказания максимальной помощи безработным в трудоустройстве в распоряжении служб занятости населения должен быть инструмент, который бы позволял получать полные и объективные данные о количестве работодателей и наличии у них вакансий с описанием уровня компетенций, необходимых для их замещения.

Учитывая изложенное, с целью получения объективных данных о соотношении спроса и предложения на рынке труда целесообразно дополнить ст.25 Закона о занятости отдельной частью, устанавливающей обязанность для работодателей в месячный срок с момента государственной регистрации юридического лица осуществлять постановку на учет в учреждениях службы занятости в качестве работодателя, а также предусмотреть административную ответственность за несоблюдение указанной нормы. За внедрение указанной инициативы выступают и регионы, например, Общественная палата Приморского края.

Следует отметить, что в настоящее время на рынке труда существует проблема трудоустройства граждан, которые в силу различных причин (социальных, физических и иных) являются наименее конкурентоспособными. Это в первую очередь женщины, имеющие малолетних детей, многодетные родители, родители детей-инвалидов, граждане, имеющие ограничения трудоспособности по состоянию здоровья, граждане предпенсионного и пенсионного возрастов, отдельные категории молодежи (не имеющие профессионального образования или выпускники образовательных учреждений профессионального образования без опыта работы), а также другие категории граждан (дети-сироты и дети, оставшиеся без попечительства родителей; лица, уволенные с военной службы; лица, освобожденные из мест лишения свободы и т.д.).

В ходе мониторинга установлено, что в ряде случаев социальное напряжение и ряд существующих проблем можно устранить путем совершенствования законодательства Российской Федерации о занятости населения.

Так, например, в соответствии с п.5 ст.9 Федерального закона от 21.12.1996 №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечителей родителей» (далее – Федеральный закон №159-ФЗ) ищущим работу впервые и зарегистрированным в органах государственной службы занятости в статусе безработного детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выплачивается пособие по безработице в течение 6 месяцев в размере уровня средней заработной платы, сложившегося в республике, крае, области, городах Москве и Санкт-Петербурге, автономной области, автономном округе. Следует отметить, что в случае участия детей-сирот во временных или общественных работах, организованных службами занятости населения, они перестают считаться ищущими работу впервые и теряют пособие, предусмотренное п.5 ст.9 Федерального закона №159-ФЗ. В указанном

случае детям-сиротам будет назначаться пособие по безработице в порядке, установленном ст.30 Закона о занятости, которое значительно ниже пособия, предусмотренного п.5 ст.9 Федерального закона №159-ФЗ.

В этой связи в целях защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечительства родителей, а также оказания указанной категории детей финансовой поддержки Общественная палата Амурской области предлагает внести изменения в п.5 ст.9 Федерального закона №159-ФЗ, исключив слово «впервые», т.е. изложив первый абзац указанного пункта в следующей редакции: «Ищущим работу и зарегистрированным в органах государственной службы занятости в статусе безработного детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, выплачивается пособие по безработице в течение 6 месяцев в размере уровня средней заработной платы, сложившегося в республике, крае, области, городах Москве и Санкт-Петербурге, автономной области, автономном округе».

Следует отметить, что статьями 21 и 22 Федерального закона от 24.11.1995 №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» установлена обязанность работодателей создания рабочих мест для трудоустройства инвалидов в пределах установленной законодательством субъекта Российской Федерации квоты, а также требования к таким рабочим местам. В соответствии со ст. 5.42 КоАП РФ за неисполнение работодателем обязанности по созданию или выделению рабочих мест для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов, а также за отказ в приеме инвалидов на работу в пределах установленной квоты налагается административная ответственность в виде штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Однако на практике указанные нормы реализуются неэффективно. Об этом свидетельствуют статистические данные по трудоустройству людей с ограниченными возможностями, предоставленные региональными

общественными палатами в ходе проведения мониторинга. В среднем по России процент трудоустроенных инвалидов из числа обратившихся за помощью в службы занятости населения составляет 42% и колеблется от 25% (Амурская область) до 63% (Омская область).

Кроме того, в ходе анализа законодательства субъектов Российской Федерации по вопросу квотирования, создания рабочих мест для инвалидов и выполнения установленных квот установлено, что нормативные правовые акты регионов в установленной сфере не имеют единообразия. При этом практически в каждом субъекте выполнением квоты для приема на работу в отношении инвалидов считается их трудоустройство работодателем, подтвержденное заключением трудового договора, действие которого в текущем месяце составило не менее 15 дней. Несовершенство законодательства в установленной сфере создает предпосылки того, что на практике организации могут ограничиться изданием приказа об установлении квоты рабочих мест для инвалидов и сообщением указанной информации в службы занятости населения. Однако впоследствии организации могут отказать в приеме на работу инвалидам в связи с отсутствием у них необходимой квалификации для выполнения тех или иных работ или по другим аналогичным основаниям, либо уволить по истечении 15 дней по формальным признакам. Таким образом, условно требования законодательства будут исполнены, но безработных инвалидов при этом не становится меньше, а основания для привлечения работодателей к ответственности в таких случаях отсутствуют.

Проблема усугубляется тем, что, по информации общественных палат субъектов Российской Федерации, принявших участие в мониторинге, на создание специальных рабочих мест для инвалидов, включающих в себя затраты на приобретение, монтаж и установку оборудования для оснащения рабочих мест для инвалидов, а также создание инфраструктуры, адаптацию инвалидов на рабочем месте и наставничество, в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на

2011-2020 годы и аналогичных региональных программ ежегодно тратится приблизительно 7 млн. рублей из средств федерального (90-95%) и регионального (5-10%) бюджетов (в отдельных субъектах Российской Федерации суммы, затрачиваемые на создание специальных рабочих мест для инвалидов, в 2-3 раза превышают средний показатель).

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что действующее законодательство не способствует эффективной реализации прав инвалидов на осуществление общественно полезной деятельности, связанной с удовлетворением личных и общественных потребностей, приносящей трудовой доход (зарботок).

В этой связи предлагаем рассмотреть вопрос об установлении на федеральном уровне единых правил, регулирующих вопросы квотирования рабочих мест для инвалидов, создания таких рабочих мест и условий их замещения. В указанных правилах предусмотреть возможность профессиональной переподготовки или повышения квалификации инвалидов в счет установленной работодателем квоты под конкретные требования работодателя с целью минимизации рисков отказа или увольнения инвалидов по формальным признакам. Данную инициативу поддерживают и регионы, в частности, Общественная палата Ставропольского края.

Кроме того, необходимо установить ответственность работодателей, получивших средства федерального и регионального бюджетов на создание рабочих мест для инвалидов и не обеспечивших их замещение, в порядке, установленном трудовым законодательством. Так, Общественные палаты Калужской и Ульяновской областей предлагают внести соответствующие изменения в статью 5.42 КоАП РФ, предусмотрев ежемесячную уплату работодателем административных штрафов в размере установленного для данного региона прожиточного минимума во время всего периода сохранения вакансии созданного на бюджетные средства рабочего места для инвалидов.

Одновременно предлагаю взыскиваемые таким образом средства с недобросовестных работодателей администрировать в региональные бюджеты и направлять на поддержку безработных инвалидов (индексация пособия по безработице, профессиональная переподготовка или повышение квалификации и т.д.).

Также Общественная палата Ульяновской области предлагает рассмотреть вопрос о внесении изменений в ст.24 Федерального закона от 24.11.1995 №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», добавив пункт 4) следующего содержания «трудоустройство инвалидов».

Общественная палата Тверской области предлагает внести изменения в абзац 6 части 2 статьи 5 Закона о занятости, дополнив перечень граждан, испытывающих трудности в поиске работы, детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей.

Кроме того, в связи с невозможностью содействия в трудоустройстве состоящим на регистрационном учете в органах службы занятости гражданам из числа инвалидов, которые по результатам очередного освидетельствования признаны органами медико-социальной экспертизы нетрудоспособными Общественная палата Ханты-Мансийского автономного округа предлагает дополнить пункт 2 статьи 35 Закона о занятости абзацем следующего содержания «установления невозможности осуществления трудовой и иной приносящей доход деятельности гражданам, относящимся к категории инвалидов, в связи с имеющимися ограничениями жизнедеятельности». Аналогичные изменения необходимо внести и в пункт 14 Правил регистрации граждан в целях поиска подходящей работы, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 07.09.2012 №891 «О порядке регистрации граждан в целях поиска подходящей работы, регистрации безработных граждан и требованиях к подбору подходящей работы».

Одновременно в результате проведенного мониторинга на первый план выходит также проблема «теневой занятости» населения.

Так, по мнению Общественной палаты Республики Хакасия, негативную тенденцию на рынке занятости усугубляет отсутствие законодательного регулирования запрещения неоформленных трудовых отношений, так называемая «теневая занятость» населения, что приводит к необоснованным выплатам из бюджетов всех уровней и недополучению налогов и иных сборов. Безусловно, регулирование вопросов «теневой занятости» населения положительно скажется на ситуации на рынке труда вследствие снижения уровня безработицы.

Следует отметить, что нелегальный труд оплачивается, как правило, наличными деньгами, чтобы его можно было легче скрыть. Отсюда вывод: чем больше наличных денег в обороте, тем больше возможностей увести их от налогообложения и тем выше риски в условиях экономического кризиса роста «теневой занятости» населения. При таких обстоятельствах представляется необходимым проведение более активной политики, направленной на вывод из обращения наличных денежных средств. Действующее законодательство позволяет осуществлять расчеты между юридическими лицами, а также юридическим лицом и индивидуальным предпринимателем в наличной форме в размере, не превышающем 100 000 рублей (п.6 Указания Банка России от 07.10.2013 №3073-У). При этом данные ограничения в соответствии с п. 5 Указания Банка России от 07.10.2013 №3073-У не распространяются на наличные расчеты между организацией и физическим лицом, не имеющим статуса индивидуального предпринимателя.

Таким образом, законодательный запрет на осуществление описанных выше расчетов (за исключением расчетов физических лиц при осуществлении покупок продовольственного и бытового назначения) сделает невозможным выплату заработной платы «в конвертах» и приведет к значительному сокращению «теневой занятости» населения.

Подводя итог вышесказанному, отмечу, что в целях повышения эффективности реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на труд и социальную защиту от безработицы необходимо активизировать взаимодействие в установленной сфере государственных учреждений служб занятости и общественных организаций. Так, в частности, социально ориентированным некоммерческим организациям на аутсорсинг могут быть переданы отдельные функции государственных учреждений служб занятости, например, повышение квалификации и профессиональная переподготовка безработных по востребованным на рынке труда специальностям, а также трудоустройство отдельных категорий граждан.

Учитывая вышеизложенное, руководствуясь пунктом 2 части 5 статьи 16 Федерального закона от 21 июля 2014 года №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», статьей 24 Федерального закона от 4 апреля 2005 года №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», прошу Вас поручить изучить предложения, сформированные по итогам всероссийского мониторинга работы служб занятости населения, а также проработать предложенные инициативы по совершенствованию действующего законодательства о занятости населения и внести соответствующие изменения в законодательство Российской Федерации в установленной сфере.


Председатель Комиссии


В.А.Слепак