

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
об оценке регулирующего воздействия
проекта закона Хабаровского края № ЗП-VI-227
"О внесении изменений в Закон Хабаровского края
"О квотировании рабочих мест для инвалидов и лиц,
испытывающих трудности в поиске работы в Хабаровском крае"

16 ноября 2016 г.

№ 05.3-05/135

Министерство экономического развития Хабаровского края (далее – уполномоченный орган) в соответствии с разделом 7 Порядка проведения процедуры оценки регулирующего воздействия проектов законов края, поправок, подготовленных органами исполнительной власти края к проектам законов края, внесенных на рассмотрение в Законодательную Думу края Губернатором края, проектов законов края, поправок к проектам законов края, внесенных на рассмотрение в Законодательную Думу края иными субъектами права законодательной инициативы, проектов иных нормативных правовых актов края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Хабаровского края от 16 июня 2014 г. № 183-пр (далее – Порядок), рассмотрело представленные для подготовки настоящего экспертного заключения проект закона Хабаровского края № ЗП-VI-227 "О внесении изменений в Закон Хабаровского края "О квотировании рабочих мест для инвалидов и лиц, испытывающих трудности в поиске работы в Хабаровском крае" (далее – проект закона), внесенный в Законодательную Думу Хабаровского края в порядке реализации права законодательной инициативы депутатом Законодательной Думы Хабаровского края И.П. Штепа (далее – разработчик).

В соответствии с пунктом 5.3 статьи 23-1 Закона Хабаровского края от 28 марта 1996 г. № 33 "О Законодательной Думе Хабаровского края" проект закона направлен в уполномоченный орган для организации проведения процедуры ОРВ. Процедура ОРВ проведена комитетом по труду и занятости Правительства Хабаровского края (далее – регулирующий орган), как органом исполнительной власти края, ответственным за регулирование отношений в области содействия занятости населения.

1. В целях проведения публичных консультаций проект закона и сводный отчет с 06 октября 2016 г. по 04 ноября 2016 г. опубликованы на Интернет портале для публичного обсуждения проектов и действующих нормативных актов органов государственной власти Хабаровского края по ссылке <http://regulation.khv.gov.ru/projects#npa=8502>.

Уведомление о начале публичных консультаций по проекту акта направлено регулирующим органом уполномоченному по защите прав предпринимателей в Хабаровском крае, в союз "Хабаровское краевое объединение организации профсоюзов", ООО "РН-Востокнефтепродукт", Дальневосточный государственный медицинский университет, АО "Дальневосточное аэрогеодезическое предприятие", ОАО "Дальхимфарм", АО "12 Авиационный ремонтный завод", АО "Ургалуголь", КГБУЗ "Районная больница района имени Лазо", ООО ХСМФ "ТЕПЛОМОНТАЖЭНЕРГО", ФГУП "ГУСС "Дальспецстрой" при Спецстрое России", ООО "Транс-ДВ", ПАО "Дальэнергомаш", ООО "Вариант", Законодательную Думу Хабаровского края, ООО "Сахатранс", ООО "Транс-

нефть-Дальний Восток", ОАО "НК "Роснефть", ООО "Торговый центр ликеро-водочного завода "Хабаровский", региональное объединение работодателей "Союз работодателей Хабаровского края". Дополнительно уведомление о начале публичных консультаций по проекту акта было направлено уполномоченным органом в адрес порядка 300 экспертов и заинтересованных организаций, в том числе общественным организациям, представляющим интересы предпринимателей в крае, членам Совета по предпринимательству и улучшению инвестиционного климата при Губернаторе Хабаровского края.

В рамках проведения публичных консультаций по проекту акта поступили замечания и предложения от уполномоченного по защите прав предпринимателей в Хабаровском крае О.В. Герасимова, генерального директора исполнительной дирекции регионального объединения работодателей "Союз работодателей Хабаровского края" М.Ю. Распутиной, заместителя генерального директора по правовым вопросам акционерного общества "Дальневосточная генерирующая компания" Т.Г. Вороная. Информация о рассмотрении регулирующим органом предложений и замечаний отражена в сводке предложений по итогам обсуждения проекта акта.

2. Сводный отчет, направленный регулирующим органом для подготовки экспертного заключения, заполнен корректно и содержит исчерпывающую информацию, необходимую для анализа предполагаемого правового регулирования.

3. При рассмотрении проекта акта уполномоченным органом выявлено следующее.

3.1. Проект закона направлен на установление для работодателей, численность работников которых превышает 100 человек (далее - работодатели), квоты для приема на работу лиц, испытывающих трудности в поиске работы, в размере 0,5 процента среднесписочной численности работников, но не менее одного рабочего места. Согласно предлагаемой проектом закона редакции абзаца 3 статьи 2 Закона Хабаровского края от 28 апреля 1999 г. № 119 "О квотировании рабочих мест для инвалидов и лиц, испытывающих трудности в поиске работы в Хабаровском крае" (далее – Закон края) лица, испытывающие трудности в поиске работы - это испытывающие трудности в поиске работы несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет.

Основная цель проекта закона - повышение уровня занятости среди несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет (далее – несовершеннолетние). Вместе с тем, не предусмотрены механизмы, необходимые для реализации данного регулирования, в том числе не определен орган исполнительной власти края или орган местного самоуправления, ответственный за мониторинг и контроль исполнения работодателями положений Закона края, а также меры ответственности соответствующих работодателей за нарушение положений Закона края.

Аналогичные замечания высказаны экспертами в ходе публичных консультаций. Регулирующий орган при подготовке сводки предложений указал, что порядок предоставления информации работодателями о выполнении установленной квоты и имеющихся вакансиях будет регламентирован соответствующим приказом комитета по труду и занятости населения Правительства края.

Однако, учитывая, что в действующей редакции Закона края решение вопроса об установлении квоты отнесено к компетенции органов местного самоуправления, а проектом закона не установлена обязанность по обеспечению деятельности в рамках трудоустройства несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет (далее – несовершеннолетних) ни для регулирующего органа, ни для органов местного самоуправления, то решение о разработке регулирующим органом соответствующего акта преждевременно.

Также согласно положениям Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 № 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации", вопросы организации временного трудоустройства несовершеннолетних в свободное от учебы время относятся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, при этом, органы местного самоуправления также вправе участвовать в организации и финансировании временного трудоустройства несовершеннолетних в свободное от учебы время. Отсутствие возможности определить ответственных лиц за реализацию положений Закона края не способствует достижению поставленной цели предлагаемого регулирования – повышению уровня трудоустройства несовершеннолетних.

3.2. По итогам проведенного анализа предлагаемого правового регулирования уполномоченный орган считает необходимым отметить, что определение адресатов регулирования как "работодатели, численность работников которых превышает 100 человек" некорректно по следующим основаниям.

Статьей 265 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (далее – Трудовой кодекс РФ) установлены работы, на которых запрещается применение труда лиц в возрасте до 18 лет, в том числе на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, на подземных работах, а также на работах, выполнение которых может причинить вред их здоровью и нравственному развитию (игорный бизнес, работа в ночных кабаре и клубах, производство, перевозка и торговля спиртными напитками, табачными изделиями, наркотическими и иными токсическими препаратами, материалами эротического содержания). Также запрещаются переноска и передвижение работниками в возрасте до 18 лет тяжестей, превышающих установленные для них предельные нормы.

Статья 265 Трудового кодекса РФ вводится ссылка на Перечень работ, на которых запрещается применение труда работников в возрасте до 18 лет, а также предельные нормы тяжестей утверждаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Данный перечень утвержден постановлением Правительства РФ от 25 февраля 2000 г. № 163 и содержит 2198 видов работ.

Таким образом, при определении критерия отбора предприятий, для которых устанавливается обязанность по квотированию рабочих мест для несовершеннолетних, необходимо учитывать не среднесписочную численность работников предприятия, а численность сотрудников, выполняющих допустимые для несовершеннолетних виды работ.

Кроме того, в период проведения публичных консультаций от акционерного общества "Дальневосточная генерирующая компания" поступило предложение не включать в критерий отбора предприятий, для которых устанавлива-

ется обязанность по квотированию рабочих мест для несовершеннолетних - численность сотрудников предприятия, также работников категории руководители и специалисты, так как основным требованием к уровню их квалификации при приеме является наличие высшего образования. Уполномоченный орган считает целесообразным доводы эксперта.

Учитывая вышеизложенное, ввиду отсутствия комплексного подхода к решаемой задаче уполномоченным органом сделан вывод **о недостаточности правовой оценки предлагаемого регулирования.**

3.3. Пояснительная записка и финансово – экономическое обоснование к проекту закона, направленные разработчиком в пакете документов (далее – сопроводительные документы), не содержат оценку экономических последствий принятия предлагаемого регулирования.

Регулирующим органом совместно с уполномоченным органом на основании ведомственной статистики и в соответствии с методикой оценки выгод и стандартных издержек субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденной распоряжением министерства экономического развития Хабаровского края от 20 сентября 2016 г. № 91 рассчитаны издержки предприятий, численность сотрудников которых составляет более 100 человек.

1) Расчет трудовых затрат.

Необходимость оформления трудового договора и его расторжение с несовершеннолетними.

Средняя заработная плата персонала, ответственного за выполнение требования (включая налоги и прочие обязательные платежи), по данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю за август 2016 г. составляет 41 998 рублей.

Затраты времени квалифицированного сотрудника на одного трудоустроенного в счет квоты несовершеннолетнего – 1 час.

Показатель масштаба – планируемое количество трудоустроенных несовершеннолетних в 2017 г. – 4 000 человек.

Показатель периодичности, исходя из логики, что каждый несовершеннолетний будет устроен на работу и уволен с нее 1 раз за год – 1 раз.

Расчетный период при сохранении заданных значений составляет 5 лет.

Сумма трудовых затрат ежегодно составит 999,9 тысяч рублей, итого за расчетный период - 4 999,8 тысяч рублей.

2) Расчет прямых затрат.

а) Оплата труда сотрудников, устроенных на предприятии в счет квот.

Учитывая, что рассматриваемая категория лиц будет работать не полный рабочий день, а только в свободное от учебы время, то оплата их труда составит 0,5 минимального размера оплаты труда (11 414 рублей), установленного в крае в соответствии с постановлением Правительства Хабаровского края от 29 апреля 2016 г. № 115-пр "Об установлении минимальной заработной платы в государственных казенных, бюджетных и автономных учреждениях Хабаровского края". Полученную сумму необходимо увеличить на сумму страховых взносов 30 %, уплачиваемую работодателем (7 419 рублей).

Показатель масштаба – планируемое количество трудоустроенных несовершеннолетних в 2017 г. – 4 000 человек.

Расчетный период при сохранении заданных значений составляет 5 лет.

Сумма прямых затрат на оплату труда сотрудников, устроенных на предприятии в счет квот, составит ежегодно 29 676,4 тысяч рублей, итого за расчетный период – 148 382 тысяч рублей.

б) Оплата стоимости медицинского осмотра.

Согласно статье 266 Трудового кодекса, лица в возрасте до 18 лет принимаются на работу только после предварительного обязательного медицинского осмотра и в дальнейшем, до достижения возраста 18 лет, ежегодно подлежат обязательному медицинскому осмотру. Оплата соответствующих обязательных медицинских осмотров осуществляются за счет средств работодателя.

Средняя стоимость справки 086-Р (для поступления на работу) в медицинских организациях г. Хабаровска составляет 2 385 рублей.

Показатель масштаба – планируемое количество трудоустроенных несовершеннолетних в 2017 г. – 4 000 человек.

Расчетный период при сохранении заданных значений составляет 5 лет.

Сумма прямых затрат на оплату обязательных медицинских осмотров сотрудников, устроенных на предприятии в соответствии с требованиями проекта закона, ежегодно составит 9 540 тысяч рублей, итого за расчетный период - 114 750 тысяч рублей, ежегодно.

Общая сумма издержек, связанных с необходимостью реализации предлагаемого регулирования, ежегодно составит 62 503,5 тысяч рублей, итого за весь расчетный период 312 517,6 тысячи рублей.

По данным сводного отчета на территории Хабаровского края функционирует более 600 предприятий, численность сотрудников которых более 100 человек. Так, средние издержки на 1 предприятие с учетом равномерного распределения несовершеннолетних оцениваются ежегодно в 104,2 тысяч рублей, за расчетный период в 520,8 тысячи рублей.

3.4 Сопроводительные документы не содержат обоснования целесообразность введения предлагаемого регулирования.

Регулирующим органом в сводном отчете представлена информация о:

- численности несовершеннолетних, обратившихся в центры занятости населения: за 6 месяцев 2016 г. – 1 899 человек;

- планируемом количестве трудоустроенных несовершеннолетних, обратившихся в центры занятости населения: в 2016 г. 2 650 человек, в 2017 г. – 4 000 человек.

При этом, не разработчиком, ни регулирующим органом не проведен анализ динамики обращений несовершеннолетних в течении года и периодов трудовой деятельности соответствующей категории граждан в течении года, что не позволяет сделать вывод о потребности в постоянном или временном характере трудоустройства несовершеннолетних. Также отсутствие данной информации не позволяет оценить возможность достижения целей предлагаемого регулирования, так как неизвестно обеспечат ли 600 предприятий необходимое количество рабочих мест, образованных в счет квоты, для трудоустройства несовершеннолетних в случае одномоментного обращения 4 000 человек данной категории в центры занятости населения.

Уполномоченный орган считает необходимым отметить, что в Хабаровском крае в настоящее время действует Административный регламент предоставления государственной услуги по организации временного трудоустрой-

ства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 20 лет, имеющих среднее профессиональное образование и ищущих работу впервые, утвержденный приказом комитета по труду и занятости населения Правительства Хабаровского края от 22 ноября 2013 г. № 133 (далее – Административный регламент).

Согласно положениям Административного регламента, государственная услуга в части организации временного трудоустройства граждан включает ряд административных действий, в том числе отбор работодателей для организации временного трудоустройства граждан, при этом учитываются:

- количество создаваемых рабочих мест и численность граждан, для которых осуществляется организация временного трудоустройства;
- наличие или возможность создания работодателем условий труда и доступности рабочего места для инвалида с учетом индивидуальной программы реабилитации;
- транспортная доступность места проведения временного трудоустройства граждан;
- условия временного трудоустройства граждан;
- сроки и продолжительность временного трудоустройства в зависимости от категории гражданина;
- соблюдение работодателем трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- оценка возможности трудоустройства граждан на постоянное рабочее место после окончания периода временного трудоустройства;
- наличие у работодателя средств на финансирование временного трудоустройства граждан.

При организации временного трудоустройства несовершеннолетних граждан Административным регламентом предусмотрена оценка возможности участия работодателя в профессиональной ориентации несовершеннолетних граждан в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, профессионального обучения.

Действующее регулирование в соответствующей сфере не содержит ограничения по численности сотрудников предприятий, обязанных принимать на работу несовершеннолетних и является достаточно эффективным. Согласно информации, предоставленной в рамках публичных консультаций региональным объединением работодателей "Союз работодателей Хабаровского края" и подтвержденной регулирующим органом, уровень трудоустройства граждан от 14 до 18 лет за 6 месяцев 2016 г. составляет 71,9 %, тогда как средний показатель трудоустройства инвалидов по краю за этот же период - 37,4 процента. В целом по всем категориям граждан, обратившимся в центры занятости края за 9 месяцев 2016 г., уровень трудоустройства составляет 49,4 процента. Являясь несовершеннолетними, рассматриваемая категория более финансово защищена, так как находится на попечении родителей и опекунов, а финансовое благополучие иных категорий граждан прямо зависит от возможности трудоустройства (беженцы и вынужденные переселенцы, граждане, прекратившие индивидуальную трудовую деятельность, лица из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, граждане, освобожденные из учреждений, испол-

няющих наказание в виде лишения свободы, выпускники образовательных организаций, инвалиды, лица предпенсионного возраста).

Учитывая вышеизложенное, уполномоченный орган считает целесообразным согласиться с мнением эксперта о наличии в сфере обеспечения занятости населения более актуальных проблем, а также отсутствии необходимости решения поставленной проблемы посредством введения дополнительных обязательств для предприятий, влекущих значительные издержки.

4. Выводы по итогам процедуры ОРВ проекта акта.

На основе проведенной процедуры ОРВ проекта акта с учетом информации, представленной регулирующим органом в сводном отчете, уполномоченным органом сделаны следующие выводы:

1) при проведении процедуры ОРВ проекта акта **соблюдены требования**, предусмотренные разделом 8 Порядка;

2) проект акта **содержит положения, вводящие избыточные обязанности** для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению;

3) проект акта **содержит положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов** субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В связи с вышеизложенным, уполномоченным органом сделан вывод о недостаточном обосновании целесообразности принятия проекта закона. Изменение действующего регулирования в сфере обеспечения занятости несовершеннолетних требует проведения дополнительного анализа правоприменительной практики, законодательства.

Заместитель Председателя
Правительства Хабаровского
края – министр экономического
развития края



В.Д. Калашников