06 февраля 2018 года

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**об оценке регулирующего воздействия на проект**

**закона Забайкальского края**

**«О внесении изменений в Закон Забайкальского края**

**«Об административных правонарушениях»**

**и Закон Забайкальского края «О квотировании рабочих мест**

**для отдельных категорий несовершеннолетних граждан»**

В соответствии с разделом 2 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Забайкальского края, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные нормативными правовыми актами Забайкальского края обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающих, изменяющих или отменяющих ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов Забайкальского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизы действующих нормативных правовых актов Забайкальского края, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Губернатора Забайкальского края от 27 декабря 2013 года № 80, Министерством экономического развития Забайкальского края (далее – Министерство) проведена оценка регулирующего воздействия проекта закона Забайкальского края «О внесении изменений в Закон Забайкальского края «Об административных правонарушениях» и Закон Забайкальского края «О квотировании рабочих мест для отдельных категорий несовершеннолетних граждан» (далее – проект закона).

Разработчиком проекта закона является Министерство труда и социальной защиты населения Забайкальского края.

Проект закона разработан в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ, Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее - Закон о занятости населения), Законом Забайкальского края от 12 июля 2011 года № 536-33K «О квотировании рабочих мест для отдельных категорий несовершеннолетних граждан» (далее-Закон № 536-33K), [Законом Забайкальского края от 24 июня 2009 года](http://ivo.garant.ru/document?id=19817817&sub=0) [№ 198-ЗЗК  [«Об административных правонарушениях»](http://ivo.garant.ru/document?id=19817817&sub=0) (далее – Закон №198-ЗЗК).](http://ivo.garant.ru/document?id=19817817&sub=0)

Действие проекта закона распространяется на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих свою деятельность на территории Забайкальского края, среднесписочная численность работников которых составляет 30 человек и более, за исключением организаций для которых не устанавливается квота в соответствии с частью 2 статьи 3 Закона №536-ЗЗК (далее – работодатели).

Проект закона разработан в целях оптимизации механизма квотирования рабочих мест для несовершеннолетних граждан, особо нуждающихся в трудоустройстве, путем исключения процедуры заключения договоров о квотировании, между работодателями и учреждением государственной службы занятости населения (далее – центры занятости населения).

Существующая позиция Конституционного Суда Российской Федерации допускает распространение механизма квотирования рабочих мест для трудоустройства инвалидов на еще одну, возможно гораздо более широкую, категорию лиц - граждан, особо нуждающихся в социальной защите. В связи с этим, следует отметить, что если в отношении квоты для трудоустройства инвалидов [Федеральным](consultantplus://offline/ref=FC573CC28239A4E265B52C2E7C98C2AA29C3094AC4CC63FBED5FEC4673563D8B4ADF448009u916D) законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» определены ее размеры и категории работодателей, которые обязаны ее соблюдать, то квотирование рабочих мест для граждан, особо нуждающихся в социальной защите, федеральным [законодательством](consultantplus://offline/ref=FC573CC28239A4E265B52C2E7C98C2AA29C3094AC4CC63FBED5FEC4673u516D) не ограничено и оставлено на усмотрение органов региональной и местной исполнительной власти. В связи с этим практика квотирования рабочих мест для таких граждан в различных субъектах Российской Федерации различна.

В Забайкальском крае порядок квотирования рабочих мест для несовершеннолетних граждан, особо нуждающихся в трудоустройстве, а также категории таких граждан определены в Законе Забайкальского края от 12 июля 2011 года № 536-33K «О квотировании рабочих мест для отдельных категорий несовершеннолетних граждан», в соответствии с которым:

1) работодатели представляют сведения о среднесписочной численности работников и о численности трудоустроенных несовершеннолетних граждан в учреждения государственной службы занятости населения (центры занятости населения) для установления квоты;

2) исполнительный орган государственной власти Забайкальского края, осуществляющий исполнение полномочий в области содействия занятости населения, переданных Российской Федерацией - Министерство труда и социальной защиты населения Забайкальского края, в тридцатидневный срок с момента регистрации информации, поступившей из центров занятости населения, устанавливает квоту и в письменной форме уведомляет об этом работодателей;

3) работодатель в тридцатидневный срок со дня установления квоты выделяет (резервирует) и (или) создает необходимое количество рабочих мест и сообщает в центр занятости населения по месту своего нахождения о количестве и наименовании выделенных (зарезервированных) мест и (или) созданных рабочих мест;

4) центр занятости населения по месту нахождения работодателя в тридцатидневный срок со дня получения сведений заключает с работодателем договоры о квотировании рабочих мест. Периодом действия квоты является календарный год;

5) работодатели в соответствии с установленной квотой и договором о квотировании рабочих мест осуществляют трудоустройство несовершеннолетних граждан по направлениям центра занятости населения. Подтверждением выполнения квоты работодателем считается заключенный с несовершеннолетним гражданином трудовой договор.

По информации разработчика проекта закона, по итогам 2017 года заключено 159 договоров о квотировании рабочих мест для отдельных категорий несовершеннолетних граждан, трудоустроено 57 подростков. По состоянию на 01 января 2018 года количество работодателей, подпадающих под квотирование рабочих мест в соответствии с  Законом № 536-ЗЗК – 184 единицы, [количество](mailbox://C:/Documents%20and%20Settings/Zyzo/Application%20Data/Thunderbird/Profiles/bk6uw8is.default/Mail/pochta.e-zab.ru/Inbox?number=1984#P173) созданных или выделенных рабочих мест для трудоустройства несовершеннолетних граждан в соответствии с установленной квотой для приема на работу несовершеннолетних граждан – 226 единиц.

Для оптимизации административных процедур проектом закона предлагается изменить и установить для работодателей следующие обязанности:

1. самостоятельно исчислять размер квоты для трудоустройства несовершеннолетних граждан, создавать или выделять для них рабочие места, исходя из среднесписочной численности работников и в соответствие с частью 3 статьи 3 Закона № 536-ЗЗК,
2. принимать локальные нормативные акты, содержащие сведения о таких рабочих местах;
3. представлять в установленном порядке информацию, необходимую для организации занятости несовершеннолетних граждан, в центр занятости населения.

Проектом закона из действующего правового регулирования исключаются положения о договоре о квотировании рабочих мест, о порядке квотирования, о правах и обязанностях уполномоченного органа и центров занятости, положение о том, что трудоустройство несовершеннолетних граждан в счет установленной квоты производится по направлениям центра занятости населения. То есть для работодателя привычная процедура квотирования приобретает неопределенный характер.

Предлагаемые изменения, по мнению разработчика, сокращают количество административных процедур, так как установление квоты происходит по умолчанию работодателем самостоятельно на основании нормы Закона № 536-33K и не требует временных затрат, при этом, преследуется цель снижения нагрузки на специалистов центров занятости населения и расходов на материально-техническое обеспечение процедуры квотирования. Однако других вариантов достижения указанной цели инициатор проекта закона не представил, при том, что полномочия по содействию занятости уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации прямо указаны в подпункте 3 пункта 1 статьи 7.1-1 Закона о занятости населения.

Вместе с тем, изложенная в проекте закона новая редакция статьи 8 Закона № 536-ЗЗК, не регламентирует права работодателей, а только лишь изменяет ранее предусмотренные обязанности.

Кроме того, проектом закона предлагается вместо контроля за выполнением договоров о квотировании рабочих мест для отдельных категорий несовершеннолетних граждан ввести региональный вид надзора и контроля за приемом на работу несовершеннолетних граждан в пределах установленной квоты по аналогии с таковым для квотирования рабочих мест для инвалидов. Полномочиями по осуществлению надзора и контроля за приемом на работу несовершеннолетних граждан в пределах установленной квоты предлагается наделить Министерство труда и социальной защиты населения Забайкальского края.

Проектом закона, в связи с сокращением административных процедур в механизме квотирования для лиц, указанных в Законе № 536-ЗЗК, предлагается внести изменения в Закон Забайкальского края от 02.07.2009 N 198-ЗЗК «Об административных правонарушениях», в части усиления ответственности за нарушение работодателем требований закона о квотировании рабочих мест для особо нуждающихся в трудоустройстве несовершеннолетних граждан.

Действующим региональным законодательством предусмотрена административная ответственность за нарушение или невыполнение работодателем (без разделения на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица) обязательств, возникших в связи с установлением квоты для приема на работу несовершеннолетних граждан, особо нуждающихся в трудоустройстве, при этом максимальное наказание предусмотрено в виде наложения административного штрафа на работодателя в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей, кроме того, Законом №198-ЗЗК предусмотрены иные составы правонарушений с более низкими санкциями за таковые с учетом «тяжести» нарушения в указанной сфере. Проектом закона предлагается установить ответственность за нарушение требований Закона № 536-ЗЗК, изложив в новой редакции статью 15.1 Закона №198-ЗЗК о применении административного наказания в виде штрафа для должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей. То есть предлагается один обобщенный состав административного правонарушения в области квотирования рабочих мест для несовершеннолетних граждан с максимально возможным за него наказанием, в том числе и для тех правонарушений, которые допущены впервые и последствия допущения которых несоразмерны предлагаемой санкции.

В рамках проведения оценки регулирующего воздействия проекта закона, Министерством были проведены публичные консультации с 10 по 23 января 2018 года, в результате которых от Уполномоченного по правам предпринимателей в Забайкальском крае поступили замечания и предложения, к основным из которых относятся:

1. Изменяется состав административного правонарушения, выражающегося в нарушении работодателями требований Закона № 536-ЗЗК. Три состава правонарушений, предусмотренных действующей редакцией соответствующей нормы, заменяются одним. При этом за совершение правонарушения предусматривается административная ответственность только в виде административного штрафа. Предупреждение как вид административной ответственности в предлагаемой законопроектом редакции не предусматривается. Для лиц, впервые совершивших административное правонарушение, уровень ответственности и формулировку диспозиции нормы предлагается привести в соответствие с законодательством.

2. Изменения обязанностей работодателей, предлагаемые проектом закона, противоречат норме абзаца восьмого части 1 статьи 25 Закона о занятости населения. Согласно указанной норме, работодатели содействуют проведению государственной политики занятости населения на основе трудоустройства определяемогоорганами исполнительной власти субъектов Российской Федерации числа граждан, особо нуждающихся в социальной защите, или резервирования отдельных видов работ (профессий) для трудоустройства таких граждан. Из смысла указанной статьи следует, что устанавливать число граждан, подлежащих трудоустройству (то есть устанавливать соответствующую квоту) должен не работодатель, а соответствующий орган государственной власти. Кроме того, из предлагаемого проекта закона не усматривается - вправе ли работодатель без участия уполномоченного исполнительного органа самостоятельно определять соответствие несовершеннолетнего гражданина категориям особо нуждающихся в трудоустройстве граждан, указанных в статье 2 Закона № 536-ЗЗК. В пояснительной записке к проекту закона разработчик указывает, что работодатель определяет квоту по умолчанию на основании Закона № 536-ЗЗК. По мнению участника публичных консультаций, правовое регулирование обязанностей субъектов предпринимательской деятельности «по умолчанию» недопустимо и противоречит принципам достаточности и непротиворечивости правового регулирования, установленному Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 06 апреля 2004 года № 7-П и от 14 апреля 2008 года № 7-П. Работодатель не должен подменять функции уполномоченного государственного органа по установлению количества особо нуждающихся в трудоустройстве граждан, в том числе несовершеннолетних, в его обязанности входит только трудоустраивать соответствующих граждан, резервировать для трудоустройства этих граждан отдельные виды профессий и должностей. Во избежание произвольного правоприменения, нарушающего конституционные принципы, обязанности, права и полномочия всех участников правоотношений, регулируемых предлагаемым проектом закона, должны быть четко и недвусмысленно в нем закреплены. В связи с этим, участник предлагает исключить пункты 4-7 статьи 2 проекта закона.

3. Действующей нормой Закона № 536-ЗЗК предусмотрено, что при установлении квоты учитывается количество рабочих мест, на которых уже работают несовершеннолетние граждане. Исключение указанной нормы из Закона № 536-ЗЗК приведет к тому, что работодатели под различными предлогами станут прекращать трудовые отношения с несовершеннолетними гражданами, уже работающими у них для того, чтобы на эти должности принять опять же несовершеннолетних граждан, для которых установлены квоты. В данном случае усматривается дискриминационный характер правового регулирования, поскольку интересы несовершеннолетних граждан, указанных в статье 2 Закона о квотировании, противопоставляются интересам несовершеннолетних граждан, не указанных в ней. Участник публичных консультаций предлагает исключить пункт 1 статьи 2 проекта закона.

4. Проектом закона предлагается исключить из действующего Закона

№ 536-ЗЗК период действия квоты – календарный год. Действующий порядок предусматривает действие квоты в течение года и по истечении срока ее действия несовершеннолетний подлежит увольнению. Утрата соответствующей нормы о квотировании исключит фактор временности во взаимоотношениях между работодателем и несовершеннолетним работником, трудоустроенным им в рамках квотирования, что, в свою очередь, не позволит работодателю заключить срочный трудовой договор, он будет обязан заключать с несовершеннолетними гражданами в рамках квотирования трудовой договор на неопределенный срок. При этом в дальнейшем положения проекта закона никак не отвечают на вопрос о том, что должен делать работодатель в случае изменения штатной численности, либо достижения несовершеннолетним восемнадцатилетнего возраста.

5. Обязанность работодателя о принятии локальных нормативных актов, содержащих сведения о рабочих местах сформулированы в проекте закона, по мнению участника публичных консультаций, неопределенно, так как не ясно, какая именно информация должна содержаться в указанном акте. Применение таких неопределенных формулировок является коррупциогенным фактором (пункт 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96).

6. Проектом закона предлагается ввести новую статью 81, устанавливающую обязанность по осуществлению надзора и контроля за приемом на работу несовершеннолетних граждан в пределах установленной квоты. При этом указанный вид надзора нормативными правовыми актами, в том числе пунктом 6 части 1 статьи 7.1-1. Закона о занятости населения и Федеральным законом от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», не предусмотрен. В действующей редакции Закона № 536-ЗЗК предусмотрено только осуществление контроля за выполнением работодателем условий договора о квотировании рабочих мест. Введение нового вида надзора повлечет увеличение административной нагрузки на работодателей.

Отчет о проведении публичных консультаций, содержащий полученные замечания и предложения прилагается.

Таким образом, проект закона, с точки зрения регулирующего воздействия на деятельность субъектов предпринимательской деятельности, содержит положения, требующие корректировки и приведения в соответствие с действующим законодательством, исключает нормы, регламентирующие процедуру содействия занятости со стороны уполномоченного органа и центров занятости, что в свою очередь вносит неопределенность в действия и обязанности работодателя. С учетом поступивших замечаний проект закона рекомендован к доработке.

На основании проведенной оценки регулирующего воздействия проекта закона Министерством сделан вывод о средней степени регулирующего воздействия проекта закона в связи с наличием в нем положений, изменяющих ранее предусмотренные региональным законодательством обязанности и ответственность для работодателей.

Заместитель министра

экономического развития

Забайкальского края Е.Р. Шулимова

|  |
| --- |
|  |

|  |
| --- |
| Игнатьева О.В.  8(3022) 40-17-96 |

|  |
| --- |
|  |