

Заключение
об оценке регулирующего воздействия проекта
нормативного правового акта

1. Общие сведения:

1.1. Исполнительный орган государственной власти Костромской области - разработчик проекта нормативного правового акта Костромской области (далее - Проект НПА), призванного регулировать общественные отношения, связанные с предпринимательской и (или) инвестиционной деятельностью: департамент по труду и социальной защите населения Костромской области (далее - Департамент).

1.2 Наименование проекта НПА:

Проект Закона Костромской области «О внесении изменений в статью 17 Закона Костромской области «О социальном партнерстве в сфере труда в Костромской области» (далее - Законопроект).

1.3 Стадия правотворчества (первичная разработка, внесение поправок): Внесение изменений.

1.4 Порядок проведения ОРВ: Углубленный.

2. Описание проблемы:

2.1. На решение какой проблемы, направлено рассматриваемое правовое регулирование.

Рассматриваемый Законопроект разработан Департаментом по предложению стороны профсоюзов Костромской областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Законопроект устанавливает, что мотивированный отказ от присоединения к областному трехстороннему соглашению направляется работодателями в исполнительный орган государственной власти Костромской области, уполномоченный на решение вопросов в сфере труда. Также Законопроектом определяется порядок рассмотрения мотивированного отказа работодателей от присоединения к областному трехстороннему соглашению. Порядок присоединения к областным отраслевым (межотраслевым) соглашениям, соглашениям муниципальных образований, отраслевым (межотраслевым) соглашениям муниципальных образований предлагается определять сторонам соответствующих соглашений.

2.2. Что произойдет, если никаких действий не будет предпринято.

В случае непринятия Законопроекта в регионе будет действовать порядок присоединения работодателей к областным отраслевым (межотраслевым) соглашениям, соглашениям муниципальных образований, отраслевым (межотраслевым) соглашениям муниципальных образований и иным соглашениям, установленный статьей 17 Закона Костромской области от 19 мая 2004 года № 190-ЗКО «О социальном партнерстве в Костромской области», что создаст проблему в вопросе присоединения работодателей не участвовавших в подписании вышеуказанных соглашений.

2.3. Существует ли какое-либо правовое регулирование в Костромской области в данной сфере? Если оно неэффективно, то почему?

На сегодняшний день на территории Костромской области порядок присоединения работодателей к областным отраслевым (межотраслевым) соглашениям, соглашениям муниципальных образований, отраслевым (межотраслевым) соглашениям муниципальных образований и иным соглашениям установлен статьей 17 Закона Костромской области от 19 мая 2004 года № 190-ЗКО.

В соответствии с абзацем 2 пункта 2 статьи 17 Закона работодатели, не участвовавшие в подписании соглашения, должны направить в течение 30 календарных дней со дня официального опубликования предложения о присоединении к соглашению в комиссию по регулированию социально-трудовых отношений или Сторонам соглашения письменный мотивированный отказ от присоединения к нему. В случае не направления такого отказа соглашение считается распространенным на этих работодателей со дня официального опубликования данного предложения.

По данным Департамента указанная норма вызывает затруднения при применении на практике, так как ни комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, ни Стороны

соглашений не имеют рабочих органов, которые могли бы рассматривать вопросы по присоединению к соглашениям. Также проблематично определить адрес комиссий и их сторон, куда работодатели могут направить отказ от присоединения к соглашению.

3. Основные цели правового регулирования в терминах ожидаемых результатов.

Законопроект разработан в целях уточнения порядка присоединения к соглашениям. Настоящим Законопроектом установлено, что мотивированный отказ от присоединения к областному трехстороннему соглашению направляется работодателями в исполнительный орган государственной власти Костромской области, уполномоченный на решение вопросов в сфере труда. Также Законопроектом определяется порядок рассмотрения мотивированного отказа работодателей от присоединения к областному трехстороннему соглашению. Порядок присоединения к областным отраслевым (межотраслевым) соглашениям, соглашениям муниципальных образований, отраслевым (межотраслевым) соглашениям муниципальных образований предлагается определять сторонами соответствующих соглашений.

4. Основные группы субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, иные заинтересованные лица, включая органы государственной власти, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием:

В рамках предлагаемого правового регулирования будут затронуты интересы:

1) Субъектов предпринимательской деятельности, в лице юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся уполномоченными лицами объединений работодателей и (или) работодателями и иными уполномоченными лицами в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Костромской области, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, учредительными документами юридического лица (организациями) и локальными нормативными актами.

2) Государства, в лице исполнительных органов власти и органов власти местного самоуправления, Костромской области, являющихся сторонами социального партнерства в случае, когда они выступают в качестве работодателей, а также при проведении коллективных переговоров, заключении, изменении, осуществлении контроля за выполнением трехсторонних соглашений.

3) Общества, в лице работников, представителей работников избираемых работниками в случаях предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации.

5. Возможные варианты достижения поставленных целей:

1. Невмешательство (статус-кво).

2. Детализация порядка присоединения соглашения в самом соглашении или отдельном акте сторон.

3. Принятие рассматриваемого Законопроекта.

6. Предварительная оценка выгод и издержек каждого из рассматриваемых вариантов достижения поставленных целей:

Проведем сравнительный анализ рассмотренных вариантов:

Вариант 1. Невмешательство (статус-кво):

Выгоды, издержки и риски от реализации варианта Невмешательство (статус-кво):

Целевая группа	Выгоды	Издержки и риски
Субъекты предпринимательской деятельности	Отсутствуют.	Неоднозначное толкование административных процедур по вопросам присоединения работодателей к трехстороннему соглашению.
Государство	Отсутствуют.	Неоднозначное толкование административных процедур по вопросам присоединения работодателей к трехстороннему соглашению.
Общество	Обеспечение защиты и	Отсутствуют.

	исполнение интересов работников Костромской области по регулированию социально-трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений.	
--	--	--

Основные результаты использования варианта: негативные.

Вариант 2. Детализация порядка присоединения соглашения в самом соглашении или отдельном акте сторон.

Выгоды, издержки и риски от реализации данного варианта:

Целевая группа	Выгоды	Издержки и риски
Субъекты предпринимательской деятельности	Отсутствуют.	При детализации порядка присоединения сторонами Соглашения в самом соглашении или ином акте сторон возникает вероятность создания затруднений работодателю, поскольку порядок присоединения, подачи мотивированного отказа в присоединении может изменяться с принятием следующего соглашения о социальном партнерстве.
Государство	Отсутствуют.	Порядок присоединения, подачи мотивированного отказа в присоединении может изменяться с принятием следующего соглашения о социальном партнерстве.
Общество	Обеспечение защиты и исполнение интересов работников Костромской области по регулированию социально-трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений.	Отсутствуют.

Основные результаты использования варианта: негативные.

Вариант 3. Принятие рассматриваемого Законопроекта.

Уполномоченный орган, проведя анализ Законопроекта, установил следующее:

1) Законопроект направлен на упорядочение процесса присоединения к соглашениям работодателей, не участвовавших в их подписании.

2) Пунктом 3 статьи 1 Законопроекта устанавливается, что по решению сторон Костромского областного трехстороннего соглашения исполнительный орган государственной власти Костромской области, уполномоченный на решение вопросов в сфере труда, через источники официального опубликования нормативных правовых актов органов государственной власти Костромской области, публикует обращение к работодателям о предложении присоединиться к нему.

Уполномоченный орган считает, что данное положение ограничивает права субъектов предпринимательской деятельности (работодателей) в части оповещения их о присоединении к соглашению и противоречит пункту 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации, согласно которому органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные

лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Также, согласно Указу Президента Российской Федерации от 31 декабря 1993 года «О дополнительных гарантиях права граждан на информацию», деятельность государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц должна осуществляться на принципах информационной открытости, что выражается в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей их личные интересы, а также в систематическом информировании граждан о предполагаемых или принятых решениях.

Считаем необходимым дополнить пункт 3 статьи 1 Законопроекта, в части обязательного направления предложения о заключении соглашения в адрес работодателя с указанием сведений о регистрации данного соглашения и об источнике его опубликования.

3) Пунктом 4 Законопроекта установлено следующее: Если работодатели в течение 30 календарных дней со дня официального опубликования предложения о присоединении к Костромскому трехстороннему соглашению не представили в исполнительный орган государственной власти Костромской области, уполномоченный на решение вопросов в сфере труда, письменный мотивированный отказ присоединиться к нему, то соглашение считается распространенным на этих работодателей со дня официального опубликования этого предложения. К указанному отказу должен быть приложен протокол консультаций работодателя с выборным органом первичной профсоюзной организации, объединяющей работников данного работодателя.

Анализируя пункт 4 Законопроекта следует, что работодатель, осуществляющий деятельность в соответствующей отрасли и по каким-либо причинам не имеющий возможности принять на себя обязательства по Костромскому областному трехстороннему соглашению, должен обеспечить в течение 30 дней не только направление мотивированного отказа, но и фактическое его получение компетентным органом.

По мнению Костромского отделения общероссийской общественной организации «Деловая Россия» факт, что без позиции работодателя в течение 30 дней после официального опубликования предложения о присоединении к трехстороннему соглашению, на него распространиться данное соглашение, является спорным.

Во многих субъектах Российской Федерации действуют трехсторонние региональные соглашения для работодателей. Региональные соглашения, регулирующие социально-трудовые отношения, заключаются на уровне субъектов Российской Федерации между представителями работников и работодателей согласно статье 45 ТК РФ. Работодатели, не уполномочившие своих представителей на подписание соглашений, в большинстве случаев полагают, что могут полностью игнорировать обязанности в них закрепленные. Законами о социальном партнерстве многих субъектов Российской Федерации, в том числе и Костромской области, участниками соглашений признаются не только работодатели, его подписавшие, но и те, кто этого не сделал, если в определенный срок они не прислали письменного отказа от присоединения к соглашению. Однако у работодателей, которые по каким-либо причинам не смогли прислать свои письменные отказы от присоединения к соглашению в установленный срок, есть право не выполнять обязательства по соглашениям, к которым они присоединились не по собственной воле. Нормы региональных законов, устанавливающих автоматическое распространение действий соглашений, не согласуются с нормами федерального законодательства. В соответствии со статьей 6 ТК РФ установление порядка заключения и изменения соглашений относится к исключительному ведению Российской Федерации. Для региональных соглашений подобный порядок распространения их действия на работодателей Трудовым кодексом Российской Федерации не предусмотрен. Таким образом, применение к работодателям, не участвовавшим в соглашении и не представившим письменный отказ, административных санкций, не правомерно. Также по мнению Костромского отделения общероссийской общественной организации «Деловая Россия» любая переписка как от работодателя так и от работников предприятия носит добровольный характер и может направляться в любые органы, уполномоченные на решение вопросов в сфере трудовых отношений и регулируется Трудовым кодексом Российской Федерации. Нет необходимости закреплять такой орган в Законе региона.

По мнению руководителя аппарата Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Костромской области положения Законопроекта о присоединении работодателей к соглашению, без выражения на то волеизъявления работодателя, способствуют возникновению необоснованных расходов и условий для административного давления на хозяйствующих субъектов.

Учитывая вышеизложенное, Уполномоченный орган считает, что для исключения судебных разбирательств в части споров о присоединении работодателей к Костромскому трехстороннему соглашению, присоединение работодателей к таким соглашениям возможно лишь с его согласия.

4) Пунктом 5 Законопроекта руководителю исполнительного органа государственной власти Костромской области, уполномоченного на решение вопросов в сфере труда дано право приглашения работодателя (представителя работодателя), представившего отказ присоединиться к Костромскому областному трехстороннему соглашению и выборного органа первичной профсоюзной организации, объединяющей работников данного работодателя, для проведения консультаций с участием представителей сторон Костромского областного трехстороннего соглашения. При этом представители работодателя, представители сторон соглашения обязаны принимать участие в указанных консультациях.

По отзыву Костромского регионального отделения общероссийской общественной организации «Деловая Россия» данное положение негативно скажется на предпринимательском климате и создаст дополнительное административное давление на субъекты малого и среднего предпринимательства Костромской области. Данный отзыв основан на опыте 2011 года, когда в регионе действовали межведомственные комиссии по повышению заработной платы. Результативность таких комиссий была минимальной, однако возмущение со стороны представителей бизнеса было велико. Аналогичный отзыв был представлен и руководителем аппарата Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Костромской области.

Уполномоченный орган изучил положения рассматриваемого пункта Законопроекта и пришел к следующему выводу: цель вышеуказанных консультаций заключается в оценке реальных возможностей работодателя выполнять отраслевое соглашение и принятии решения о его распространении на основании объективного и всестороннего изучения всех обстоятельств. Но в настоящее время процедура консультаций, механизм реализации соответствующих прав и обязанностей, форма решения о распространении (частичном распространении) отраслевого соглашения на работодателя, не принимавшего участия в его заключении, не предусмотрены.

Поскольку при проведении вышеуказанных консультаций не исключено административное давление на субъекты предпринимательского сообщества, что является нарушением пункта 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации, которая гласит о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, считаем обоснованными доводы представителей предпринимательского сообщества.

В целом положения рассматриваемого Законопроекта аналогичны положениям статьи 48 ТК РФ, однако указанная статья допускает распространение только отраслевых соглашений, заключенных на федеральном уровне.

Выгоды и издержки от реализации варианта принятия предлагаемого Законопроекта:

Целевая группа	Выгоды	Издержки и риски
Субъекты предпринимательской деятельности	Отсутствуют.	Наложение дополнительных обязанностей на работодателя, неисполнение которых может повлечь за собой неблагоприятные последствия, в том числе финансовые убытки и т.д.
Государство	Упорядочивание процесса присоединения к Костромским областным трехсторонним соглашениям	Отсутствуют.

	работодателей, не участвовавших в подписании таких соглашений.	
Общество	Обеспечение защиты интересов работников Костромской области по регулированию социально-трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений.	Отсутствуют.

Период воздействия (кратко-, средне- или долгосрочный): долгосрочный.

Анализируя вышеизложенное, Уполномоченный орган пришел к выводу, что рассматриваемый Законопроект содержит положения ограничивающие права субъектов предпринимательской деятельности в части:

- обязательного направления предложения о заключении соглашения в адрес работодателя с указанием сведений о регистрации данного соглашения и об источнике его опубликования;

- распространения на работодателей Костромского областного трехстороннего соглашения, без их волеизъявления;

- обязательного принятия участия субъектов предпринимательской деятельности в проведении консультаций в случае отказа присоединиться к Костромскому областному трехстороннему соглашению.

7. Публичные консультации: проведены уполномоченным органом с 14.03.2016 г. по 25.03.2016 г. Законопроект и перечень вопросов были направлены в следующие организации, с которыми заключены соглашения о взаимодействии при проведении оценки регулирующего воздействия:

- Областное объединение работодателей «Костромской союз промышленников»;
- НП «Союз лесопромышленников и лесозэкспортеров Костромской области»;
- Костромское региональное отделение общероссийской общественной организации «Деловая Россия»;
- Торгово-промышленная палата Костромской области;
- Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Костромской области.
- НП «Костромская гильдия риэлторов»;
- Союз строителей Костромской области;
- Костромское региональное отделение общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России»

- Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Костромской области.

22 марта 2016 года поступил отзыв от Костромского регионального отделения общероссийской общественной организации «Деловая Россия»;

4 апреля 2016 года поступил отзыв от руководителя аппарата Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Костромской области.

Справка об итогах публичных консультаций прилагается к данному заключению.

Другие участники публичных консультаций отзывы и предложения не направляли.

8. Публичные обсуждения: проведены разработчиком с 26.02.2016 г. по 06.03.2016 г. По итогам публичного обсуждения Законопроекта, мнения (замечания, предложения) от заинтересованных категорий граждан и юридических лиц в Департамент не поступали.

9. Результаты анализа предложенного разработчиком Проекта НПА варианта правового регулирования:

- 1) риски недостижения целей правового регулирования – **минимальные**;
- 2) возможные негативные последствия от введения правового регулирования для экономического развития Костромской области, в том числе для развития предпринимательской и инвестиционной деятельности – **установлены**, в части обязательного исполнения Костромского областного трехстороннего соглашения работодателями порой даже без их на то воли;

3) положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующие их введению, а также положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и консолидированного бюджета Костромской области – **выявлены**, в части адресного направления работодателям предложения о заключении Костромского областного трехстороннего соглашения, а также обязательного принятия их участия в проведении консультаций в случае отказа присоединиться к Костромскому областному трехстороннему соглашению.

9. Информация об исполнителях:

Консультант отдела правовой и кадровой работы - Грыцив Ольга Андреевна, телефон: 8(4942)620-511, адрес эл. почты: lawyerder@adm44.ru.



А.А. Свистунов