**МИНИСТЕРСТВО ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И КОНКУРЕНЦИИ УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

ул. Спасская, д.3, г.Ульяновск, 432017 тел.: (8422) 24-18-14 E-mail: econom@ulgov.ru

ОКПО 25480722, ОГРН 1047301019776, ИНН/КПП 7325050230/732501001

**Заключение**

**об оценке регулирующего воздействия проекта Закона Ульяновской области «О квотировании рабочих мест для лиц, страдающих**

**психическими расстройствами, проживающих на территории**

**Ульяновской области»**

Министерство цифровой экономики и конкуренции Ульяновской области в соответствии с Законом Ульяновской области от 05.11.2013 № 201-ЗО
«О порядке проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ульяновской области и проектов муниципальных нормативных правовых актов, порядке проведения экспертизы нормативных правовых актов Ульяновской области и муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и порядке проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов Ульяновской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности», пунктом 4.2. Положения о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ульяновской области и признании утратившими силу отдельных постановлений (отдельного положения постановления) Правительства Ульяновской области, утверждённого постановлением Правительства Ульяновской области от 16.12.2013 № 607-П, и Положением о Министерстве цифровой экономики и конкуренции Ульяновской области, утверждённого постановлением Правительства Ульяновской области от 14.04.2014 № 8/125-П, рассмотрело проект Закона Ульяновской области «О квотировании рабочих мест для лиц, страдающих психическими расстройствами, проживающих на территории Ульяновской области» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Агентством по развитию человеческого потенциала и трудовых ресурсов Ульяновской области (далее – разработчик акта), и сообщает следующее.

**1. Описание предлагаемого регулирования.**

Проект акта разработан в соответствии со статьёй 16 Закона Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании» и предусматривает установление квоты рабочих мест на предприятиях, учреждениях и организациях для трудоустройства лиц, страдающих психическими расстройствами на территории Ульяновской области.

В соответствии с проектом акта Работодателям, численность работников которых составляет **не менее чем 100 человек**, устанавливается квота для приёма на работу лиц, страдающих психическими расстройствами (далее - квота) в **размере 1 процента** среднесписочной численности работников, но не менее одного человека.

Число лиц, страдающих психическими расстройствами, подлежащих приёму на работу в счёт установленной квоты, рассчитывается работодателем ежемесячно как округленное до целого числа в соответствии с действующим порядком округления произведение среднесписочной численности работников данного работодателя за предыдущий месяц и соответствующего ей размера квоты.

При этом если работодателями являются общественные объединения инвалидов и образованные ими организации, в том числе хозяйственные товарищества и общества, уставный (складочный) капитал которых состоит из вклада общественного объединения инвалидов, данные работодатели освобождаются от соблюдения установленной квоты.

Также проектом акта устанавливаются сроки представления работодателями сведений о соблюдении квоты.

В целом проект акта направлен на увеличение количества занятых лиц, страдающих психическими расстройствами, на предприятиях (организациях) Ульяновской области.

Необходимо отметить, что ранее данный проект акта проходил процедуру оценки регулирующего воздействия, по результатам которой было подготовлено отрицательное заключение.

**2. Проблема, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования, оценка негативных эффектов, возникающих в связи с наличием рассматриваемой проблемы.**

По информации разработчика акта, закон Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон о занятости населения), определяя в качестве основного направления государственной политики в области содействия занятости осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы, относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации принятие ими нормативных правовых актов в области содействия занятости населения, а также разработку и реализацию региональных программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости населения, включая программы содействия занятости граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы (подпункты 1 и 3 пункта 1 статьи 7.1-1), и при этом предусматривает содействие работодателей в обеспечении занятости населения, одной из форм которого является трудоустройство определяемого органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления числа граждан, особо нуждающихся в социальной защите, или резервирование отдельных видов работ (профессий) для трудоустройства таких граждан (абзац 8 пункта 1 статьи 25).

Для обеспечения лиц, страдающих психическими расстройствами, психиатрической помощью и их социальной поддержки государство, в том числе устанавливает обязательные квоты рабочих мест на предприятиях, в учреждениях и организациях для трудоустройства лиц, страдающих психическими расстройствами.

В свою очередь, решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания лиц, страдающих психическими расстройствами, осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем, статьёй 20 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ
«О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – ФЗ
«О социальной защите инвалидов в РФ») установлено, что федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливаются в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности квоты для приёма на работу инвалидов и минимальное количество специальных рабочих мест для инвалидов. В меньшей степени данное основание применяется при заключении трудовых договоров с лицами, страдающими психическими расстройствами.

На территории Ульяновской области действует Закон Ульяновской области от 27.04.2009 № 41-ЗО «О квоте для приёма на работу инвалидов на территории Ульяновской области и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Ульяновской области», согласно которому работодателям, численность работников которых составляет не менее чем 35 человек, устанавливается квота в зависимости от среднесписочной численности работников (далее – Закон о квотировании рабочих мест).

Таким образом, трудоустройство лиц, страдающих психическими расстройствами, признанных в установленном порядке инвалидами, осуществляется согласно ФЗ «О социальной защите инвалидов в РФ» и Закону о квотировании рабочих мест, строго в соответствии с показаниями к труду согласно индивидуальной программе реабилитации (абилитации) инвалида.

Вместе с тем, статья 8 Закона о психиатрической помощи устанавливает правило, согласно которому только в случаях, установленных законами Российской Федерации, возможно требование предоставления сведений о состоянии психического здоровья лица либо обследования его врачом-психиатром. Такие случаи установлены, например:

- в статье 6 вышеуказанного Закона о психиатрической помощи, согласно которой гражданин может быть временно (на срок не более пяти лет и с правом последующего переосвидетельствования) признан непригодным вследствие психического расстройства к выполнению отдельных видов профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источником повышенной опасности;

- в Федеральном законе от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», в статье 16 которого установлено, что гражданин при первоначальной постановке на воинский учёт подлежит медицинскому освидетельствованию врачами-специалистами: терапевтом, хирургом, невропатологом, психиатром, окулистом, оториноларингологом, стоматологом, а в случае необходимости - врачами других специальностей и в других федеральных законах.

Во всех иных случаях при реализации гражданином своих прав и свобод требование предоставления сведений о состоянии его психического здоровья либо обследования его врачом-психиатром запрещается. То есть, нарушением вышеуказанного Закона о психиатрической помощи будут случаи, когда при приёме на работу работодатель будет требовать предъявить справку о психическом состоянии гражданина.

Из вышеизложенного следует, что если лицо, страдающее психическими расстройствами, признано в установленном порядке инвалидом, то порядок определения квоты для трудоустройства регулируется ФЗ «О социальной защите инвалидов в РФ» и Законом о квотировании рабочих мест.

Если же лицо, страдающее психическими расстройствами, не может осуществлять трудовую деятельность в обычных условиях и не является инвалидом, то порядок определения квоты для трудоустройства регулируется статьёй 16 Закона о психиатрической помощи, согласно которой обязательные квоты устанавливаются на предприятиях, в учреждениях и организациях для трудоустройства лиц, страдающих психическими расстройствами.

По данным Министерства здравоохранения, семьи и социального благополучия общая численность лиц, страдающих психическими расстройствами, проживающих на территории Ульяновской области, не признанных в установленном порядке инвалидами составляет **21 654 человек**, из них численность лиц, страдающих психическими расстройствами, проживающих на территории Ульяновской области, не признанных в установленном порядке инвалидами, в трудоспособном возрасте, составляет
13 761 человек (63 %).

*Для сравнения: в 2018 годом численность лиц, страдающих психическими расстройствами, проживающих на территории Ульяновской области, не признанных в установленном порядке инвалидами, составляет 21 789 человек, из них численность лиц, страдающих психическими расстройствами, не признанных в установленном порядке инвалидами, в трудоспособном возрасте составляет 13 950 человек (64,0 %).*

Численность инвалидов по психическому заболеванию, проживающих на территории Ульяновской области, включая лиц младше 18 лет, составляет 1 678 человек, из них численность инвалидов по психическому заболеванию, проживающих на территории Ульяновской области трудоспособного возраста составляет 659 человек (39,2 %), из них нуждающихся в трудоустройстве – 251 человек (38 %).

Согласно проведённому мониторингу, организованному Агентством и филиалами ОГКУ «Кадровый центр Ульяновской области», на территории Ульяновской области 3 рабочих места выделено и занято инвалидами по психическому заболеванию.

Таким образом, проект акта направлен на решение проблемы низкой занятости лиц, страдающих психическими расстройствами, на территории Ульяновской области.

**3. Обоснование целей предлагаемого регулирования.**

По мнению разработчика акта, основной целью разработки предлагаемого регулирования является:

Таблица 1

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Описание целей предлагаемого регулирования, их соотношение с проблемой** | **Сроки достижения целей предлагаемого регулирования** | **Индикаторы достижения целей регулирования** **по годам** |
| Создание квотируемых рабочих мест для трудоустройства лиц, страдающих психическими расстройствами, в соответствии с федеральным законодательством | июль 2019 года | нет |

При этом, по мнению разработчика акта, принятие рассматриваемого регулирования будет способствовать решению одной из главных задач социальной политики государства - эффективное трудоустройство лиц, особо нуждающихся в социальной защите.

**4. Анализ международного опыта, опыта субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере**.

По итогам мониторинга регионального законодательства в сфере квотирования рабочих мест для лиц, страдающих психическими расстройствами, установлено, что схожие нормативные правовые акты приняты в ограниченном числе субъектов Российской Федерации. При этом зачастую используется «индивидуальный» подход к формированию размера квот рабочих мест для данной категории граждан.

Результаты мониторинга размеров квот рабочих мест для лиц, страдающих психическими расстройствами, представлены в таблице 2:

Таблица 2

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Субъект** | **Название НПА** | **Размер квоты** |
| **Республика Мордовия** | Закон Республики Мордовия от 07.02.2005 № 9-З «О квотировании рабочих мест для отдельных категорий граждан, особо нуждающихся в социальной защите» | Квота **не более 2 %** к среднесписочной численности работников организации, при численности 35 и более человек. |
| **Пермский край** | Закон Пермской области от 05.11.2004 № 1689-344 «О квотировании рабочих мест для граждан, испытывающих трудности в поиске работы» | Квота в размере **до 2 %** от среднесписочной численности работников организации, на основе договоров, заключенных территориальными центрами занятости населения с работодателями. |
| **Камчатский край** | Закон Камчатского края от 11.06.2009 № 284 «О квотировании в Камчатском крае рабочих мест для отдельных категорий граждан, испытывающих трудности в поиске работы» | Квота в размере **1 %** к среднесписочной численности работников организации, при численности более 50 человек. |
| **Липецкая область** | Закон Липецкой области от 14.09.2000 № 104-ОЗ «О квотировании рабочих мест для лиц, особо нуждающихся в социальной защите» | Размер квоты устанавливается соответствующим нормативным правовым актом администрации области (в разрезе районов размер квоты зачастую минимален и составляет 1-2 рабочих места). |

Таким образом, практика квотирования рабочих мест для лиц, страдающих психическими расстройствами, имеет ограниченное правоприменение на территории Российской Федерации.

**5. Анализ предлагаемого регулирования и иных возможных способов решения проблемы.**

В настоящее время на территории Ульяновской области действует Закон Ульяновской области от 27.04.2009 № 41-ЗО «О квоте для приема на работу инвалидов на территории Ульяновской области и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Ульяновской области». Согласно данному закону работодателям, численность работников которых составляет не менее чем 35 человек, устанавливается квота для приёма на работу инвалидов (далее - квота) в размере 3 % среднесписочной численности работников. Таким образом, в случае принятия проекта акта по факту **произойдёт увеличение размера квоты рабочих мест на 1%** от среднесписочной численности работников для каждой категории работодателей, за исключением малых предприятий с численность до 100 человек.

В целях анализа текущей ситуации и прогнозирования последствий от введения рассматриваемого регулирования по данным Агентства по развитию человеческого потенциала и трудовых ресурсов Ульяновской области (по состоянию на 01.01.2018) составлена аналитическая таблица:

Таблица 3

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **№ п/п** | **Показатель** | **Значение** |
| 1. | Количество организаций, осуществляющих свою деятельность на территории региона, ед. | **433** |
| 2. | Количество организаций, подпадающих под действие проекта Закона, ед. | **317** |
| 3. | Количество организаций, предоставляющих отчётные данные, ед. | **311** |
| *Из них:* | *- с численностью от 101 до 200 работников* | 152 |
| *- с численностью от 201 до 500 работников* | 90 |
| *- с численностью более 501 работника* | 69 |

Согласно представленным данным, основными адресатами регулирования являются средние предприятия (с численностью от 101 до 200 работников), **доля которых составляет порядка 60%**. Согласно оценочным данным количество квотируемых рабочих мест для лиц, страдающих психическими расстройствами, составит **порядка 1 200 рабочих мест**.

Необходимо отметить, что все квотируемые рабочие места подлежат специальной оценке условий труда. При средней стоимости специальной оценки условий труда 1 рабочего места (по данным 4 организаций) около 3 000 рублей, дополнительные единовременные расходы субъектов предпринимательской деятельности составят **около 3,6 млн. рублей**.

При этом необходимо учитывать трудозатраты на подготовку и сдачу отчётности по рабочим местам и трудоустройству лиц, страдающих психическими расстройствами. Так согласно оценочным данным подготовка и сдача 1 отчёта занимает порядка 2 часов рабочего времени. Согласно данным Ульяновстат среднемесячная начисленная заработная плата работников по полному кругу организаций в апреле 2019 года составила 28 937,1 рублей. Исходя из этого, можно рассчитать общую сумму **дополнительных издержек** работодателей, подпадающих под действие проекта акта, на **подготовку и сдачу отчётов** за год – это **порядка 1,4 млн. рублей**.

Тем самым проект акта способствует возникновению дополнительных издержек у субъектов предпринимательской деятельности **в размере 5,0 млн. рублей**.

Кроме того, необходимо учитывать **риски не достижения поставленных целей регулирования**, т.е. наличие определённой доли уклоняющихся работодателей от создания рабочих мест для лиц, страдающих психическими заболеваниями. В данном случае проблема будет решаться только за счёт добропорядочных работодателей, увеличивая финансовую нагрузку на данные предприятия.

Также ранее в рамках публичных обсуждений ряд предпринимателей отмечали вероятность возникновения риска **дестабилизации психологического климата** в коллективе из-за трудоустройства лица, страдающего психическим расстройством, и, как следствие, опасения за собственную жизнь и здоровье. Данный фактор способствует **снижению производительности труда** сотрудников организации, что приводит к появлению выпадающих доходов.

Альтернативным вариантом решения проблемы, с учётом ранее представленного мнения предпринимательского сообщества, является возможность трудоустройства лиц, страдающих психическими заболеваниями, исходя из квоты, рассчитанной в отношении конкретного перечня профессий/отраслей производства, и ограничения максимального возможного числа квотируемых рабочих мест на предприятии для указанной категории граждан.

Кроме того, необходимо учитывать, что проектом акта **не предусматривается установление переходного периода**, что существенно ограничивает возможность подготовки предпринимательского сообщества к вступлению в силу рассматриваемого регулирования, а также не соответствует п 1.2 распоряжения Губернатора Ульяновской области от 27.10.2016 № 756-р «Об отдельных мерах совершенствования процессов государственного управления в сфере развития предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории Ульяновской области» в части необходимости предусматривать в проектах актов соответствующих переходных положений.

Также в соответствии с п 4.6. постановления Правительства Ульяновской области от 16.12.2013 №607-П «Об утверждении положения о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ульяновской области, и признании утратившими силу отдельных постановлений (отдельного положения постановления) Правительства Ульяновской области» в случае, если в заключении об оценке регулирующего воздействия сделан вывод о наличии в проекте акта положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности, **разработчик акта обязан устранить** указанные **замечания** либо прекратить работу по проекту акта (ранее указанные замечания разработчиком акта не устранены).

Таким образом, рассматриваемый проект акта нуждается в существенной доработке, а также разработчику акта рекомендуется рассмотреть альтернативный вариант решения проблемы.

**6. Анализ основных групп участников отношений, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием.**

По информации разработчика акта, основными группами участников общественных отношений, интересы которых будут затронуты рассматриваемым регулированием, являются работодатели, осуществляющие деятельность на территории Ульяновской области, численность работников которых не менее 100 человек, которым в соответствии со статьёй 16 Закона Российской Федерации от 02 июля 1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании», подпунктов 1, 3 и 6 пункта 1 статьи 71-1 и абзацем 8 пункта 1 статьи 25 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» устанавливается квота для приёма на работу лиц, страдающих психическими расстройствами.

Количественная оценка адресатов регулирования (по данным 2018 года) представлена разработчиком акта в таблице ниже:

Таблица 4

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Группы потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования**  | **Количество участников группы** | **Прогноз изменения количества в среднесрочном периоде** |
| Организации, которым устанавливаются квоты для приёма на работу лиц, страдающих психическими заболеваниями | 433 | В среднесрочном периоде увеличение количества адресатов регулирования не прогнозируется |

**7. Сведения о проведении публичных обсуждений.**

В рамках публичных обсуждений, после окончания этапа обсуждения концепции регулирования (с 14.05.2019 по 23.05.2019), разработчиком акта проект акта и сводный отчёт были размещены с 24.05.2019 по 07.06.2019 на специализированном ресурсе для проведения публичных обсуждений http://regulation.ulgov.ru.

Материалы для публичных обсуждений одновременно были направлены в Союз «Ульяновская областная торгово-промышленная палата», Региональное объединение работодателей «Союз промышленников и предпринимателей Ульяновской области», Ульяновское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Ульяновское областное региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Ульяновской области, муниципальные образования Ульяновской области.

Также необходимо отметить, что ранее поступили следующие отзывы:

- Союз «Ульяновская областная торгово-промышленная палата» считает, что нуждается в проработке вопрос создания необходимых условий (в т.ч. технических) для возможности трудоустройства лиц, страдающих психическими расстройствами. Также необходимо предусмотреть механизм защиты работодателя и возможность ротации данных лиц в период обострения заболеваний;

- ООО «Номатекс» считает возможным рассмотрения ограничения в части трудоустройства лиц, страдающих психическими расстройствами, на технически сложные производства, требующие повышенного внимания и концентрации;

- ООО «ВнешТоргЭкспорт» считает целесообразным сформировать конкретный перечень профессий для лиц, страдающих психическими расстройствами, а также производить трудоустройство только при наличии медицинского заключения о соответствии соискателя конкретной профессии;

- ИП Савина считает необходимым обязать работника о ежемесячном предоставлении работодателю справки о состоянии здоровья (психического) из лечебного учреждения; установить переходный период на 3 года в части возможности привлечения работодателя к административной ответственности за несоблюдение требований рассматриваемого проекта акта; предусмотреть возможность права выбора работодателем трудоустройства на квотируемые рабочие места инвалида или лица, страдающего психическим расстройством;

- Администрация муниципального образования «город Ульяновск» отмечает, что существует риск причинению вреда жизни и здоровья сотрудникам квотируемой организации лицом, страдающим психическими расстройствами, в период обострения, а также риск оказания морального давления со стороны работников организации на данное лицо в связи с наличием психического заболевания.

**8. Выводы по результатам проведения оценки регулирующего воздействия.**

По итогам оценки регулирующего воздействия считаем, что проект акта содержит положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности.

Кроме того, считаем необходимым разработчику акта рассмотреть указанные замечания и альтернативный вариант регулирования.

Министр Р.Т.Давлятшин

Воловая Елена Владимировна

Егоров Александр Алексеевич

24-16-44