



## МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ

693009 г. Южно-Сахалинск, Коммунистический проспект, 32,  
тел.: (4242) 670-700, факс: (4242) 505-340, e-mail [econom@sakhalin.gov.ru](mailto:econom@sakhalin.gov.ru)  
ОКПО: 00095822, ОГРН: 1026500544300, ИНН: 6501025409, КПП: 650101001

---

13.04.2018 № Исх-3.05-1640/18

На № 3.17-1196/2018 от 22.03.2018

Заключение об оценке регулирующего  
воздействия

Министерство экономического развития Сахалинской области (далее - Уполномоченный орган) в соответствии с Порядком проведения процедур оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Сахалинской области, экспертизы и оценки фактического воздействия нормативных правовых актов Сахалинской области, утвержденным постановлением Правительства Сахалинской области от 27.07.2016 № 368 (далее – Порядок по ОРВ), рассмотрело проект нормативного правового акта (далее – НПА): Указ Губернатора Сахалинской области **«О внесении изменений в указ Губернатора Сахалинской области «Об установлении на 2018 год запрета на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории Сахалинской области, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности».**

Подготовленный: Агентством по труду и занятости населения Сахалинской области (далее – орган – разработчик НПА).

Исх-3.05-1745/18(п)(5.0)

Проект НПА направлен органом - разработчиком НПА для подготовки настоящего заключения впервые.

**1. Краткое описание и сведения о проблеме, на решение которой направлено регулирование.**

Обеспечение национальной безопасности и защита интересов России являются приоритетными направлениями политики государства.

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683 (далее – Стратегия) обеспечение национальной безопасности - реализация органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов.

При интеграции Российской Федерации в мировую экономику и сохранении общности интересов России и интересов других государств по многим проблемам международной безопасности, включая борьбу с международным терроризмом активизируются усилия ряда государств, направленные на ослабление позиций России в политической, экономической, военной и других областях. Попытки игнорировать интересы России при решении крупных проблем международных отношений, включая конфликтные ситуации, способны подорвать международную безопасность и стабильность, затормозить происходящие позитивные изменения в международных отношениях.

Обеспечение государственной и общественной безопасности осуществляется путем повышения эффективности деятельности правоохранительных органов и специальных служб, органов государственного контроля (надзора), совершенствования единой государственной системы профилактики преступности и использования

специальных мер, направленных на снижение уровня криминализации общественных отношений.

Кроме того, в Сахалинской области, являющейся островным регионом и государственной границей Российской Федерации особую важность представляет проблема безопасности, имеющая транснациональный характер и угрожающая стабильности государства, что обуславливает необходимость повышения эффективности имеющихся форм и методов борьбы с этой угрозой и принятия безотлагательных мер по ее нейтрализации.

## **2. Описание предполагаемого правового регулирования.**

Статьей 43 Стратегии установлено, что основными угрозами государственной и общественной безопасности являются - разведывательная и иная деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, наносящая ущерб национальным интересам, а также деятельность террористических и экстремистских организаций, направленная на дестабилизацию работы органов государственной власти, уничтожение или нарушение функционирования промышленных объектов, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, устрашение населения.

Вместе с тем, в соответствии с Законом РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об охранной деятельности) организации, осуществляющие частную охранную деятельность, оказывают содействие правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе в местах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях, а частные детективы оказывают содействие правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Кроме того, в целях охраны организациям, осуществляющим частную охранную деятельность, разрешается предоставление некоторых видов услуг связанных с национальной безопасностью граждан, в том числе:

- защита жизни и здоровья граждан,
- охрана объектов и (или) имущества (в том числе при его транспортировке), находящихся в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении, за исключением объектов и (или) имущества, предусмотренных пунктом 7 статьи 3 Закона об охранной деятельности;
- охрана объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны, перечень видов которых устанавливается Правительством Российской Федерации, и (или) с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию;
- консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств;
- обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий;
- обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, за исключением объектов, предусмотренных пунктом 7 настоящей части;
- охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности, за исключением объектов, предусмотренных частью 3 статьи 11 Закона об охранной деятельности.

В сложившейся ситуации тесное взаимодействие органов безопасности и частных охранных организаций имеет особое значение.

Привлечение иностранных работников, временно пребывающих в Российской Федерации и осуществляющих трудовую деятельность на основании патента, в организации, обеспечивающие безопасность социально

значимых объектов, может создать предпосылки для радикальных проявлений.

Учитывая специфику деятельности частных охранных служб, проектом Указа предлагается внести в Указ Губернатора Сахалинской области от 26.12.2017 № 39 «Об установлении на 2018 год запрета на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории Сахалинской области, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности» (далее – указ) следующие изменения:

1.1. Пункт 2 дополнить подпунктом 2.3 следующего содержания:

«2.3. Для вида экономической деятельности, указанного в пункте 12 Перечня, прилагаемого к настоящему указу, - до 15.05.2018 года.»

2. Приложение к указу дополнить пунктом 12 следующего содержания:

«12. Деятельность частных охранных служб (код 80.10).».

Срок приведения хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории Сахалинской области, численности используемых ими иностранных работников для вида экономической деятельности, указанного в проекте НПА, устанавливается до 15.05.2018 года, то есть по истечении двух месяцев с предполагаемой даты вступления в силу проекта НПА.

**3. Описание основных групп участников общественных отношений, интересы которых могут быть затронуты.**

Потенциальные работники, из числа экономически активного населения Сахалинской области, отнесенные к безработным 14,9 тысяч граждан, в том числе обратившиеся в установленном порядке за 2017 год за предоставлением услуги по трудоустройству 5,8 тысяч соискателей.

Работодатели, осуществляющие хозяйственную деятельность частных охранных служб по которым предполагается установление запрета 210 организаций.

#### **4. Оценка рисков невозможности решения проблемы предложенным способом, рисков непредвиденных негативных последствий.**

Проект НПА разработан в соответствии с пунктом 6 статьи 18.1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

По результатам оценки установлено, что при подготовке проекта НПА органом - разработчиком НПА соблюден порядок проведения оценки регулирующего воздействия.

С целью защиты населения Сахалинской области от возможных негативных проявлений и противоправных деяний, угрожающих стабильности региона и государства в целом, а также с целью стабилизации национального рынка труда, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации проектом предлагается установить на 2018 год запрет на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории Сахалинской области, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по виду экономической деятельности «Код 80.10 ОКПД 2. Услуги частных охранных служб», установленному общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2014 (КПЕС 2008) - ОКПД 2, принятым приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) от 31.01.2014 N 14-ст.

Код 80.10 ОКПД 2 является группой, содержащей следующие коды:

80.10.1. Услуги частных охранных служб.

80.10.11. Услуги по перевозкам в бронированных автомобилях.

80.10.11.000. Услуги по перевозкам в бронированных автомобилях.

80.10.12. Услуги охраны.

80.10.12.000. Услуги охраны.

80.10.19. Услуги в области обеспечения безопасности прочие.

80.10.19.000. Услуги в области обеспечения безопасности прочие.

В соответствии со статьей 11.1 Закона об охранной деятельности лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации, не вправе претендовать на приобретение правового статуса частного охранника.

В целях создания дополнительных мер для недопущения привлечения иностранных работников в организации, обеспечивающие безопасность социально значимых объектов, не только охранниками, но и по другим профессиям, входящим в группу кода 80.10 ОКПД 2.

На основании данных УВМ УМВД России по Сахалинской области в 2017 году охранные агентства не заключали трудовых (гражданско-правовых) договоров с иностранными гражданами, в том числе осуществляющими трудовую деятельность на основании патента.

В соответствии с Указами Губернатора Сахалинской области от 14.07.2016 № 41 и от 05.02.2017 года № 5 ранее на территории региона были установлены аналогичные запреты на привлечение в 2016 и 2017 годах иностранных работников, осуществляющих деятельность по патентам, по отдельным видам экономической деятельности.

Агентством по труду и занятости населения Сахалинской области с 27.07.2017 по 31.08.2017 проводилось анкетирование работодателей, привлекающих иностранных работников.

На основании данного правового регулирования, с учетом опроса проведен мониторинг фактического воздействия запрета и его влияния на ситуацию на рынке труда, и на хозяйственную деятельность субъектов предпринимательства и инвестиционной деятельности, выявивший положительную динамику в сфере сокращения дефицита труда на региональном рынке.

Риск дефицита рабочей силы на рынке труда Сахалинской области незначительный (низкий), так как иностранные граждане, работающие по патентам при дефиците российских граждан на рынке труда Сахалинской области, могут быть замещены мигрантами, имеющими разрешение на

временное проживание или вид на жительство, либо гражданами из государств – членов Евразийского экономического союза.

Таким образом, на основе проведенного анализа рисков не выявлены положения, создающие условия неэффективности заявленного правового регулирования.

По результатам оценки установлено, что при подготовке проекта НПА органом - разработчиком НПА соблюден порядок проведения оценки регулирующего воздействия.

Выбор варианта: б.

*а) В соответствии Порядком ОРВ рекомендуется провести процедуры \_\_\_\_, и доработать проект НПА, после чего повторно направить проект НПА в Уполномоченный орган для подготовки заключения либо обосновать отклонение замечаний и предложений;*

*б) В соответствии Порядком ОРВ процедуры проведены полностью, предложения и замечания обоснованно (учтены/не учтены) в полном объеме, но доработка проекта НПА не требуется.*

Органом - разработчиком НПА проведены публичные консультации в отношении проекта НПА в сроки с «07» февраля 2018 года – «15» марта 2018 года.

Поступившие в ходе публичных консультаций предложения и замечания участников публичных консультаций органом - разработчиком НПА учтены: полностью/частично/ предложений не поступало (нужное подчеркнуть).

Участниками обсуждения сделаны следующие выводы:

Актуальная ли сегодня проблема, которая будет решена путем принятия данного правового регулирования – да – 7.

Мнение об идее (концепции) предлагаемого правового регулирования: положительное – 7, отрицательное - 0.

Какие последствия, могут возникнуть для бизнеса при принятии нормативного правового акта: последствия отсутствуют – 1, положительные – 6, отрицательные - 0.

По результатам рассмотрения свода предложений и замечаний Уполномоченный орган пришел к выводу, что публичные консультации проведены качественно, круг лиц, которых целесообразно привлечь к участию в публичных консультациях уведомлен.

О проведении публичных консультаций проинформированы работодатели, использующие труд иностранных рабочих, чьи интересы затронуты правовым регулированием, в сферах деятельности, в которых планируется введение запрета.

Информация о проведении публичных консультаций была размещена:

- на официальном сайте министерства экономического развития Сахалинской области <http://mineconom.admsakhalin.ru/?page=654>;

- на региональной странице информационного портала об Оценке Регулирующего Воздействия <http://orv.gov.ru/Regions/Details/79?cat=23>;

- на инвестиционном портале Сахалинской области <http://investinsakhalin.ru/ru/investitsionnyy-klimat/otsenka-reguliruyushchego-vozdeystviya/>.

Дополнительно по средствам рассылки на адреса электронной почты были уведомлены эксперты по ОРВ, члены рабочих групп по ОРВ, региональные общественные организации, бизнес-сообщество и иные лица, заинтересованные в ОРВ.

В ходе подготовки настоящего заключения уполномоченным органом был проведен опрос следующих заинтересованных лиц:

- Агапов Иван Константинович – директор ООО Охранное агентство Русич-2005;

- Андриенкова Анна Олеговна - начальник управления внутренней и внешней трудовой миграции агентство по труду и занятости населения Сахалинской области (разработчик проекта НПА);

- Бабич Татьяна Геннадьевна - руководитель агентства по труду и занятости населения Сахалинской области (разработчик проекта НПА);
- Бояркина Юлия Александровна – член рабочей группы по ОРВ, референт организационно-правового отдела Департамента лицензирования и правового обеспечения министерства торговли и продовольствия Сахалинской области;
- Гончаров Андрей Иванович – генеральный директор агентства негосударственной безопасности ЧОП;
- Гужевский Максим Юрьевич – заместитель директора ООО Охранное агентство Кольчуга;
- Крутченко Анатолий Анатольевич – председатель Сахалинского областного союза организаций профсоюзов (представитель по соглашению о взаимодействии по ОРВ).

Российские граждане не имеют возможности трудоустроиться, поскольку иностранных граждан трудоустраивают с установлением минимального размера оплаты труда, установленным в Сахалинской области. Запрет приведет к увеличению числа трудоустроенных граждан РФ и пополнению местного бюджета.

На основе проведенной оценки проекта НПА с учетом информации, представленной органом - разработчиком НПА и полученной в ходе консультаций с экспертным сообществом, уполномоченным органом сделаны следующие выводы:

Проект акта предусматривает новое правовое регулирование в части прав, обязанностей и ответственности субъектов предпринимательской деятельности и в соответствии с подпунктом «а» пункта 1.5 Порядка по ОРВ относится к высокой степени регулирующего воздействия акта.

Правовое регулирование установлено:

Пункт «б» статьи 72 Конституции Российской Федерации - защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка и

общественной безопасности относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статья 73 Конституции Российской Федерации - вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Пункт 6 статьи 18.1 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» - высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе ежегодно с учетом региональных особенностей рынка труда и необходимости в приоритетном порядке трудоустройства граждан Российской Федерации устанавливать запрет на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории субъекта Российской Федерации, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности.

Контроль исполнения норм акта в случае его принятия будет осуществляться в рамках полномочий, возложенных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ).

Несоблюдение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории области по отдельным видам экономической деятельности, запрета на привлечение иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, установленного Указом признается правонарушением и квалифицируется в соответствии со статьей 18.17 КоАП РФ, как несоблюдение ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, установленных в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций в соответствии с федеральным законодательством.

Альтернативные варианты правового регулирования не рассматривались.

Уполномоченным органом при проведении оценки так же были исследованы такие характеристики рынка труда как экономически активное население, трудовые ресурсы, уровень безработицы, занятость.

Проведён анализ среднесписочной численности работников предприятий и организаций Сахалинской области по виду экономической деятельности Код 80.10 ОКПД 2. Услуги частных охранных служб.

Изучена потребность в работниках, заявленная предприятиями и организациями в государственную службу занятости. Проведен анализ распределения численности безработных по уровню образования.

Рассмотрены основные мероприятия, проводимые региональной службой занятости в целях снижения уровня безработицы.

Выделен ряд проблем, связанных с особенностями функционирования Сахалинского рынка труда, определены направления их решения.

Исследование тенденций регионального рынка проводилось методом обработки статистических данных, представленных региональным органом статистики.

По результатам уполномоченный орган делает вывод о возможном достижении целей правового регулирования проекта Указа.

В целом установление запрета не оказывает негативного влияния на развитие бизнеса в запрещенных видах экономической деятельности и является эффективным в сфере национальной безопасности и защиты интересов региона.

**Проект акта не содержит положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.**

**Расходов бюджета Сахалинской области так же не установлено.** Принятие предлагаемого указа не сократит ожидаемый финансовый эффект от количества выданных патентов, так как в соответствии с пунктом 2 статьи 226 НК РФ регламентирующей порядок исчисления сумм НДФЛ и уплаты налога налоговым агентом в отношении доходов, источником которых он

является, работодатель исчисляет и уплачивает НДФЛ с учётом уменьшения его на сумму фиксированных авансовых платежей, уплаченных налогоплательщиком самостоятельно, в том числе фиксированных авансовых платежей по НДФЛ уплаченных иностранным гражданином по месту осуществления деятельности на основании патента.

Исполняющий  
обязанности министра  
экономического развития  
Сахалинской области

ДОКУМЕНТ ПОДПИСАН  
ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСЬЮ

Сертификат 43С3Е6В5403683В2Е7116А938ЕDЕЕ91С  
Владелец Успенский Алексей Алексеевич  
Действителен с 07.09.2017 по 07.09.2018

А.А. Успенский

Яковлева Т.В.  
84242670822