**МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

ул. Спасская, д.3, г.Ульяновск, 432017 тел.: (8422) 41-40-24 E-mail: econom@ulgov.ru

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

**Заключение**

**об оценке регулирующего воздействия проекта Закона Ульяновской области «О квоте для приёма на работу несовершеннолетних граждан в возрасте от 16 до 18 лет»**

Министерство экономического развития 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, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, и порядке проведения экспертизы нормативных правовых актов Ульяновской области и муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности», пунктом 4.2. Положения о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ульяновской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утверждённого постановлением Правительства Ульяновской области от 16.12.2013 № 607-П (далее – Положение) и Положением о Министерстве экономического развития Ульяновской области, утвержденного постановлением Правительства Ульяновской области от 14.04.2014 № 8/125-П, рассмотрело проект Закона Ульяновской области «О квоте для приёма на работу несовершеннолетних граждан в возрасте от 16 до 18 лет» (далее – законопроект, проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Прокуратурой Ульяновской области (далее – разработчик акта), и сообщает следующее.

**1. Описание предлагаемого регулирования.**

Согласно законопроекту, организациям, осуществляющим деятельность на территории Ульяновской области, среднесписочная численность работников которых составляет более 100 человек, устанавливается квота для приёма на работу несовершеннолетних граждан в размере 1 процента среднесписочной численности работников указанных организаций.

От соблюдения квоты освобождаются организации, проводящие процедуру ликвидации или находящиеся в процедуре, применяемой в деле о банкротстве, а также организации, являющиеся общественными объединениями инвалидов и образованными ими организациями, в том числе хозяйственными товариществами и обществами, уставный (складочный) капитал которых состоит из вклада общественного объединения инвалидов.

Из рассчитанного числа несовершеннолетних граждан, подлежащих приёму на работу в счёт квоты, вычитается число несовершеннолетних граждан, принятых на работу в счёт квоты и работающих в данной организации по состоянию на день осуществления указанного расчёта. При исчислении квоты в среднесписочную численность работников организации также не включаются работники, условия труда которых отнесены к вредным и (или) опасным условиям труда по результатам аттестации рабочих мест по условиям труда или результатам специальной оценки условий труда и (или) к иным условиям труда, недопустимым в соответствии с законодательством Российской Федерации для несовершеннолетних работников.

В целях соблюдения квоты организации обязаны:

1) создавать за счёт собственных средств рабочие места для приёма на работу несовершеннолетних граждан в счёт квоты;

2) ежегодно до 1 декабря текущего года представлять в исполнительный орган государственной власти Ульяновской области, уполномоченный в сфере занятости населения, по установленной им форме и с соблюдением установленного им порядка сведения о рассчитанном числе несовершеннолетних граждан, подлежащих приёму на работу в счёт квоты в следующем году;

3) ежемесячно до 5 числа месяца, следующего за отчётным, представлять в уполномоченный орган по установленной им форме и с соблюдением установленного им порядка сведения о наличии вакансий для приёма на работу несовершеннолетних граждан и соблюдении квоты. 4) исполнять иные обязанности, установленные законодательством о занятости населения.

В целях соблюдения квоты организации имеют право:

1) запрашивать и получать от уполномоченного органа и подведомственных ему областных государственных учреждений службы занятости населения информацию, необходимую для создания рабочих мест в соответствии с пунктом 1 части 1 настоящей статьи, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» либо через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг;

2) осуществлять иные права, установленные законодательством о занятости населения.

Закон вступает в силу по истечении шестидесяти дней после дня его официального опубликования.

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

По информации, представленной разработчиком акта, "анализ подростковой преступности показал, что значительная часть (14,8 %) из всех совершивших преступления подростков не имеют постоянного источника дохода (не работают и не учатся) (в 2013 году – 21,2 %), треть преступлений (34,1 %) несовершеннолетними совершена в дневное время (с 6 до 20 часов), когда они должны быть заняты общественно полезным трудом (в 2013 г. – 41 %).

За 11 месяцев 2014 года несовершеннолетними без постоянного источника дохода всего совершено 66 преступлений (11 месяцев 2013 - 80), из них:

- тяжких и особо тяжких – 24 (11 месяцев 2013 - 25);

- краж – 36 (11 месяцев 2013 - 49), в том числе из квартир – 5 (11 месяцев 2013 - 11), складов, баз, магазинов – 3 (11 месяцев 2013 - 2);

- грабежей – 7 (11 месяцев 2013 - 6);

- разбоев – 4 (11 месяцев 2013 - 3);

- угон транспортных средств – 4 (11 месяцев 2013 - 4).

Одной из причин такого положения является отсутствие в области рабочих мест для несовершеннолетних работников.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» работникам моложе 18 лет предоставляются льготы при совмещении работы с обучением, проведении ежегодного обязательного медицинского осмотра, квотировании рабочих мест для трудоустройства, расторжении трудового договора (контракта) и другие льготы, установленные законодательством Российской Федерации.

Статьей 7.1-1 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено, в том числе, принятие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области содействия занятости населения.

Однако в Ульяновской области отсутствует закон, определяющий порядок, условия квотирования рабочих мест для несовершеннолетних граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы".

Согласно информации, представленной Управлением по вопросам общественной безопасности администрации Губернатора Ульяновской области, статистика правонарушений и преступлений среди несовершеннолетних представлена следующими показателями:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 9 мес.2012/ 2012 год | 9 мес. 2013/ 2013 год | 9 мес. 2014  |
| Количество административных протоколов, составленных в отношении несовершеннолетних граждан (до 18 лет) | 811/1066 | 717/977 | 876 |
| Количество несовершеннолетних граждан (до 18 лет), совершивших преступления | 302/409 | 304/420 | 287 |
| Количество несовершеннолетних граждан (только категория 16-18 лет), совершивших административные правонарушения | Статистика отсутствует |
| Количество несовершеннолетних граждан (только категория 16-18 лет), совершивших преступления | 216/292 | 214/293 | 201 |

За 9 месяцев 2014 года количество административных протоколов, составленных в отношении несовершеннолетних граждан (до 18 лет) превысило аналогичный показатель 2012 года на 8%, 2013 года - на 22%. Точные причины такого увеличения не выявлены, однако можно предположить следующие причины: 1) увеличение количества несовершеннолетних, совершивших административные правонарушения, 2) активизация работы правоохранительных органов по сравнению с предыдущими периодами.

Количество несовершеннолетних граждан (до 18 лет), совершивших преступления, имеет тенденцию к снижению: на 5% по сравнению с периодом за 9 месяцев 2012 года и на 5,5% по сравнению с периодом за 9 месяцев 2013 года. Однако следует отметить, что показатель "количество несовершеннолетних граждан, совершивших преступления" учитывает только те преступления, дела по которым раскрыты.

Статистика по количеству несовершеннолетних граждан, совершивших административные правонарушения, не представлена. Однако если предположить, что количество граждан, совершивших административные правонарушения, совпадает с количеством составленных протоколов, то в целом за 2013 год количество несовершеннолетних граждан, совершивших административные правонарушения и преступления составляет 1397 (0,6% от общего количества несовершеннолетних и 1,8% от количества несовершеннолетних возраста 14-16 лет).

На 01 октября 2014 года на профилактическом учёте подразделениях по делам несовершеннолетних состоят 1137 (аналогичный период прошлого года – 1149) несовершеннолетних, 1562 (аналогичный период прошлого года – 1513) неблагополучных родителей.

По данным, предоставленным Министерством здравоохранения и социального развития Ульяновской области, за 11 месяцев 2014 года в службу занятости обратилось 2215 человек в возрасте от 16 до 18 лет, из них 1560 обратились в летний период. На 01.12.2014 года трудоустроено 2166 человек в возрасте от 16 до 18 лет, из них 1533 – в летний период.

На учёте в службе занятости данная категория граждан не состоит, так как являются учащимися общеобразовательных учреждений. В реестре неучащейся и неработающей молодёжи возраста до 18 лет в течение 11 месяцев 2014 года состояли 33 человека. На 15.12.2014 – 0 человек.

Таким образом, проблема правонарушений и преступности несовершеннолетних является актуальной для Ульяновской области. В числе факторов, влияющих на интенсивность корыстных и корыстно-насильственных проявлений со стороны несовершеннолетних особенно выделяются нестабильность и разбалансированность экономики, определяемые усилением негативных тенденций в экономической и социально-политической жизни нашего общества, спадом производства, ростом цен, которые усиливают дифференциацию населения по доходам и имущественному признаку.

Однако на текущий момент, учитывая вышеизложенную информацию, проблема не носит критического характера по сравнению со статистическими данными за предыдущие периоды (2012, 2013 годы).

Тем не менее, необходимо отметить, что кроме групп несовершеннолетних в категориях "совершившие преступления" и "совершившие административные правонарушения" имеются те, которые находятся в группе риска. Это дети из малообеспеченных многодетных семей, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, дети из неполных семей, в которых единственный родитель признан в установленном порядке безработным, дети из неполных семей, потерявших кормильца, дети из семей, в том числе из неполных семей, имеющих родителей-инвалидов I - II групп, несовершеннолетние, освобожденные из воспитательных колоний или вернувшиеся из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа. Продолжающийся экономический спад может спровоцировать несовершеннолетних, находящихся в группе риска, переступить эту черту.

В этой связи, к решению существующей проблемы нужно подходить целенаправленно и со всех сторон государственной политики.

**3. Обоснование целей предлагаемого регулирования.**

По информации разработчика проекта акта, социальные последствия принятия законопроекта должны способствовать повышению уровня занятости несовершеннолетних и населения в целом, а также снижению подростковой преступности.

Однако конкретных целевых индикаторов и сроков их достижения представлено не было. Это обстоятельство затруднит впоследствии проведение фактической оценки действующего регулирования и оценку степени достижения целей регулирования.

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

Анализ опыта субъектов Российской Федерации показал, что законы, устанавливающие квотирование рабочих мест для несовершеннолетних, приняты в Новгородской области, Белгородской области, Забайкальском крае, Краснодарском крае, Нижегородской области и некоторых других субъектах Российской Федерации (см. Приложение №1). Часть законов была принята ещё в период с 2000 по 2007 годы.

Необходимо отметить, что законы вышеуказанных субъектов направлены на решение одинаковых задач, но их положения имеют отличия между собой: в варьировании размера квоты, перечне её адресатов (во многих субъектах сделан акцент на те категории, кто имеет преимущественное право претендовать на квоту), в группах субъектов регулирования, не подлежащих применению механизма квотирования, в наличии или отсутствии системы мер, направленной на компенсацию материальных затрат работодателей, возникающих в связи с реализацией закона.

 В большинстве регионов решение существующей проблемы решается путём деления социальной ответственности и финансовых затрат между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и бизнес-сообществом, и положения законодательных актов предусматривают меры экономического стимулирования работодателей, создающих рабочие места для приёма на работу несовершеннолетних граждан в счёт квоты.

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

5.1.Информация о количестве несовершеннолетних на территории Ульяновской области по состоянию на 01.01.2014г. (по информации УМВД России по Ульяновской области)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Количество несовершеннолетних от 0 до 18 лет, всего чел. | 221 898 | 100% |
| до 14 лет | 143 692 | 64,8 |
| от14 до 16 лет |  45 269 | 20,4 |
| **от 16 до 18 лет** |  **32 937** | **14,8** |

5.2. Информация о количестве организаций, осуществляющих деятельность на территории Ульяновской области по состоянию на 01.01.2014г. (по информации территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Ульяновской области)

|  |
| --- |
| Распределение предприятий Ульяновской области с численностью работников более 100 человек по видам экономической деятельности и организационно-правовым формам по состоянию на 01.01.2014 года (за исключением организаций, проводящие процедуру ликвидации или находящиеся в процедуре, применяемой в деле о банкротстве, а также организации, являющиеся общественными объединениями инвалидов и образованными ими организациями, в том числе хозяйственными товариществами и обществами, уставный (складочный) капитал которых состоит из вклада общественного объединения инвалидов) |
|  | **кол-во предприятий** | **численность** **работников** | **1% (без учёта вычета по результатам аттестации/специальной оценки рабочих мест)** |
| **Сельское хозяйство** |  |
| ООО | 15 | 3467 | 35 |
| Унитарные предприятия | 3 | 368 | 4 |
| СХПК | 7 | 1977 | 20 |
| ОАО | 1 | 538 | 5 |
| КФХ | 1 | 111 | 1 |
| Бюджетные предприятия | 1 | 289 | 3 |
| **Промышленность** |  |
| ООО | 81 | 29678 | 297 |
| ОАО | 27 | 36488 | 365 |
| ЗАО | 12 | 12694 | 127 |
| Унитарные предприятия | 7 | 5073 | 51 |
| Потребительские общества | 1 | 390 | 4 |
| Автономные учреждения | 1 | 120 | 1 |
| **Строительство** |  |
| ООО | 18 | 4144 | 41 |
| ОАО | 5 | 1141 | 11 |
| ЗАО | 4 | 1198 | 12 |
| Бюджетные учреждения | 1 | 409 | 4 |
| **Транспорт** |  |
| ООО | 9 | 3282 | 33 |
| ОАО | 3 | 1625 | 16 |
| Унитарные предприятия | 1 | 1805 | 18 |
| Бюджетные учреждения | 1 | 160 | 2 |
| **Оптовая торговля** |  |
| ООО | 14 | 2558 | 26 |
| ОАО | 3 | 930 | 9 |
| ЗАО | 1 | 644 | 6 |
| **Розничная торговля** |  |
| ООО | 6 | 2966 | 30 |
| ОАО | 1 | 216 | 2 |
| ЗАО | 2 | 2005 | 20 |
| Унитарные предприятия | 1 | 208 | 2 |
| Потребительские общества | 1 | 151 | 2 |
| **Здравоохранение** |  |
| ООО | 1 | 163 | 2 |
| ОАО | 2 | 985 | 10 |
| Автономные учреждения | 5 | 820 | 8 |
| Бюджетные учреждения | 57 | 28269 | 283 |
| Казенные учреждения | 11 | 3243 | 32 |
| Частные учреждения | 1 | 242 | 2 |
| **Образование** |  |
| Автономные учреждения | 7 | 826 | 8 |
| Бюджетные учреждения | 26 | 13172 | 132 |
| Казенные учреждения | 5 | 674 | 7 |
| Частные учреждения | 1 | 113 | 1 |
| **Государственное управление** |  |
| Казенные учреждения |  68 | 24953 | 250 |
| **Прочие** |  |
| ООО | 8 | 1724 | 17 |
| ОАО | 7 | 8061 | 81 |
| ЗАО | 4 | 719 | 7 |
| Унитарные предприятия | 1 | 272 | 3 |
| Автономные учреждения | 6 | 1011 | 10 |
| Бюджетные учреждения | 21 | 3533 | 35 |
| Казенные учреждения | 5 | 707 | 7 |
| **ИТОГО по всем категориям** | **464** |  | **2041** |

В вышеприведённой таблице представлена обобщённая информация по количеству организаций и численности их сотрудников по отраслевому и организационно-правовому признакам. По факту, внутри отраслей, показатели численности организаций могут сильно разниться. Так, например, среди промышленных предприятий (см. Приложение №2) есть те, кто имеет среднесписочную численность 200 -300 сотрудников, и соответственно размер квоты будет установлен на уровне 2-3 единиц (ОАО Редуктор, ООО Димитровградский вентильный завод и др). Одновременно есть и такие предприятия, численность сотрудников которых превышает 5000 человек (ОАО УАЗ, ЗАО "Авиастар-СП" и др.)

Информация о среднесписочной численности работников организаций за вычетом рабочих мест, условия труда которых отнесены к вредным и (или) опасным условиям труда по результатам аттестации рабочих мест по условиям труда или результатам специальной оценки условий труда и (или) к иным условиям труда, недопустимым в соответствии с законодательством Российской Федерации для несовершеннолетних работников, отсутствует, поскольку территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Ульяновской области такую статистическую базу не ведёт.

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

Законодательством Российской Федерации установлен ряд ограничений, связанных с применением труда лиц в возрасте до 18 лет.

1. Согласно ст. 70 Трудового кодекса РФ **испытание при приёме на работу не устанавливается** для лиц, не достигших возраста восемнадцати лет.

 *Это обстоятельство является фактором риска для работодателей принятия на работу «проблемных», недобросовестных несовершеннолетних работников.*

2. Согласно ст. 265 Трудового кодекса РФ, **запрещается применение труда лиц в возрасте до восемнадцати лет 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).

Запрещаются переноска и передвижение работниками в возрасте до восемнадцати лет тяжестей, превышающих установленные для них предельные нормы.

Перечень работ, на которых запрещается применение труда работников в возрасте до восемнадцати лет, а также предельные нормы тяжестей утверждаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации с учётом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Действующее постановление Правительства РФ от 25.02.2000 №163 «Об утверждении перечня тяжёлых работ и работ с вредными и опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применение труда лиц моложе восемнадцати лет» к запрещаемым относит 2198 видов работ.

*Таким образом, эти ограничения существенно снижают спектр рабочих мест для несовершеннолетних на предприятиях Ульяновской области.*

3. Согласно ст. 266 Трудового кодекса РФ, лица в возрасте до восемнадцати лет принимаются на работу только после предварительного **обязательного медицинского осмотра** и в дальнейшем, до достижения возраста восемнадцати лет, ежегодно подлежат обязательному медицинскому осмотру.

*Обязательные медицинские осмотры осуществляются за счёт средств работодателя*, *что является дополнительной финансовой нагрузкой для бизнеса.*

4. Согласно ст. 268 Трудового кодекса РФ **запрещаются направление в служебные командировки, привлечение к сверхурочной работе, работе в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни** работников в возрасте до восемнадцати лет (за исключением творческих работников средств массовой информации, организаций кинематографии, теле- и видеосъемочных коллективов, театров, театральных и концертных организаций, цирков и иных лиц, участвующих в создании и (или) исполнении (экспонировании) произведений, в соответствии с перечнями работ, профессий, должностей этих работников, утверждаемыми Правительством Российской Федерации с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений).

*Таким образом, при необходимости выполнения определённого объёма работ (единовременно, либо периодически) привлечь несовершеннолетнего работника в ночное время (это промежуток времени с 22 до 6 часов по местному времени), выходные и нерабочие праздничные дни будет невозможно.*

5. Согласно ст. 268 Трудового кодекса РФ расторжение трудового договора с работниками в возрасте до восемнадцати лет по инициативе работодателя (за исключением случая ликвидации организации или прекращения деятельности индивидуальным предпринимателем) помимо соблюдения общего порядка допускается только **с согласия соответствующей государственной инспекции труда и комиссии по делам несовершеннолетних** и защите их прав.

*Данное обстоятельство является дополнительным «бременем» для работодателей при увольнении «проблемного», недобросовестного сотрудника.*

6. Согласно ст. 92 Трудовой кодекс РФ **сокращенная продолжительность рабочего времени** устанавливается для работников в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет - не более 35 часов в неделю.

Следовательно, при пятидневной рабочей неделе они могут выполнять свою ­трудовую функцию по 7 часов в день.

Однако если этот подросток совмещает работу с учебой, то он может работать не более 17,5 часов в неделю и не более 4 часов в день. Соответственно, при ­пятидневной рабочей неделе его рабочий день не должен быть более 3,5 часов.

7. На работников в установленных случаях может возлагаться полная материальная ответственность, которая состоит в обязанности возместить работодателю прямой действительный ущерб в полном размере. Согласно статье 242 Трудового кодекса РФ работники в возрасте до 18 лет несут полную материальную ответственность лишь за:

- умышленное причинение ущерба;

- ущерб, причиненный в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;

- ущерб, причиненный в результате совершения преступления или административного проступка.

При этом Трудовой кодекс РФ **запрещает заключение с несовершеннолетними договоров о полной материальной ответственности** работников (ст. 244 ТК РФ).

*Вышеуказанные нормы содержат фактор риска для работодателя в случаях повреждения и порчи имущества, не входящих в перечень случаев, установленных Трудовым Кодексом РФ.*

8. Отдых лицам моложе 18 лет предоставляется ежегодно. Перенос отпуска на следующий год запрещается даже с их согласия (ст. 124 ТК РФ). Причем не отпустить несовершеннолетнего на отдых нельзя, как и отозвать его из отпуска (ст. 125 ТК РФ). Более того, отпуск подростку нельзя заменить денежной компенсацией (ст. 126 ТК РФ).

Вышеперечисленные ограничения, связанные с применением труда несовершеннолетних, являются теми основными обстоятельствами, ввиду которых значительная часть работодателей не желает принимать на работу лиц в возрасте до 18 лет. Кроме того, учитывая факт отсутствия необходимой компетенции у соискателей и одновременные ужесточающиеся квалификационные требования к ним, спектр вакансий для несовершеннолетних сокращается.

Проведём анализ предложенного регулирования с позиции издержек и выгод для каждой группы адресатов регулирования.

|  |
| --- |
| **Бизнес (организации, осуществляющие деятельность на территории Ульяновской области)** |
| **Издержки** |
| *1) Необходимость создания рабочих мест для несовершеннолетних.* Руководители организаций и кадровые службы должны будут найти такие места, которые подходят по условиям труда и квалификационным требованиям для работников от 16 до 18 лет. Это должно быть постоянное рабочее место, которое соответствует условиям труда для несовершеннолетних работников в организации и должно соответствовать санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам **СанПиН 2.4.6.2553-09** «*Санитарно-эпидемиологические требования к безопасности условий труда работников, не достигших 18-летнего возраста*» (утв. постановлением главного государственного санитарного врача РФ от 30.09.2009 № 58).Как правило, принимая во внимание вышеуказанные ограничения, определяемые нормами Трудового Кодекса РФ, спектр доступных рабочих мест для несовершеннолетних невелик (дворник, уборщица, курьер, помощник архивариуса и другие профессии, не требующие профессиональных знаний и навыков).Во многих организациях те виды неквалифицированных работ, которые могут быть доступны несовершеннолетним переданы на аутсорсинг. Принимать несовершеннолетних граждан учениками на предприятия, не имеющие лицензии на учебную деятельность, запрещается.Дополнительные сложности могут возникнуть из-за установления сокращённой продолжительности рабочего времени для несовершеннолетних граждан - необходимы подменные работники для доработки смены.*2) Издержки на содержание рабочих мест с неквалифицированным трудом.*Перед большинством предприятий региона стоит задача по импортозамещению, модернизации рабочих мест, чем они на сегодняшний день и занимаются. А это-автоматизация, компьютеризация, новые методы управления производством, требующие серьёзных капиталовложений.*3)Оплата обязательных ежегодных медицинских осмотров несовершеннолетних, осуществляемых за счёт средств работодателей*. Стоимость медицинского осмотра составляет порядка 1500-1800 руб.В случае, если условия труда отнесены к вредным или опасным у 25% от общего количества квотируемых рабочих мест всех организаций, то получается, что общие ежегодные затраты бизнес-сообщества по организации медицинского осмотра составят 2,297 млн.рублей (1531\*1500).В случае, если условия труда отнесены к вредным или опасным у 50% от общего количества квотируемых рабочих мест всех организаций, то получается, что общие ежегодные затраты бизнес-сообщества по организации медицинского осмотра составят 1,531 млн.рублей (1021\*1500).*4)* *Затраты на специальную оценку условий труда.*Согласно ст. 17 Закона от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ, внеплановую специальную оценку условий труда нужно проводить в случае ввода в эксплуатацию вновь организованных рабочих мест.В среднем, специальная оценка условий труда стоит порядка 2000 руб.В случае, если необходимо создать 100% рабочих мест, то единовременные затраты бизнес-сообщества составят 4,082 млн. рублей (2041\*2000).В случае, если необходимо создать 75% рабочих мест, то единовременные затраты бизнес-сообщества составят 3,062 млн. рублей (1531\*2000).В случае, если необходимо создать 50% рабочих мест, то единовременные затраты бизнес-сообщества составят 2,042 млн. рублей (1021\*2000).По информации, полученной от представителей бизнес-сообщества в ходе проведения публичных обсуждений проекта акта, необходимость в создании новых рабочих мест в целях выполнения квоты очень высокая, в связи с этим наиболее вероятными является вариант, что необходимо будет создать от 75% до 100% рабочих мест и, соответственно, объём консолидированных расходов организаций составит от 4,082 до 3,062 млн.рублей.*5)**Трудозатраты на ежемесячные подготовку и предоставление в уполномоченный орган сведений о наличии вакансий для приёма на работу несовершеннолетних граждан и соблюдении квоты.*Взаимодействие организации и уполномоченного органа государственной власти Ульяновской области представляется аналогичным взаимодействию по предоставлению информации о наличии вакансий для приёма на работу инвалидов и соблюдении квоты.По информации, представленной организациями Ульяновской области, среднее время, затрачиваемое на эту процедуру составляет 2 часа.Таким образом, общие ежемесячные затраты бизнес-сообщества на подготовку и предоставление в уполномоченный орган сведений о наличии вакансий для приёма на работу несовершеннолетних граждан и соблюдении квоты составят 3,372 млн.рублей.*6) Издержки по возмещению материального ущерба в случае причинения его несовершеннолетним* (полную материальную ответственность несовершеннолетние не несут). |
| **Выгоды** |
| Отсутствуют. Не исключено, что у отдельных организаций имеется потребность в неквалифицированных рабочих кадрах, однако её можно минимизировать и в отсутствие Закона: путём активизации взаимодействия организаций и центров занятости населения в Ульяновской области. |

|  |
| --- |
| **Государство** |
| **Издержки** |
| 1) *Увеличение расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **кол-во предприятий** | **численность** **работников** | **1% (без учёта вычета по результатам аттестации/специальной оценки рабочих мест)** |
| **Государственное управление** |
| Казенные учреждения | 68 | 24953 | 250 |
| **Здравоохранение** |
| Автономные учреждения | 5 | 820 | 8 |
| Казенные учреждения | 11 | 3243 | 32 |
| Бюджетные учреждения | 57 | 28269 | 283 |
| **Транспорт** |
| Бюджетные учреждения | 1 | 160 | 2 |
| **Сельское хозяйство** |  |  |  |
| Бюджетные предприятия | 1 | 289 | 3 |
| **Образование** |
| Автономные учреждения | 7 | 826 | 8 |
| Бюджетные учреждения | 26 | 13172 | 132 |
| Казенные учреждения | 5 | 674 | 7 |
| **Строительство** |
| Бюджетные учреждения | 1 | 409 | 4 |
| **Промышленность** |
| Автономные учреждения | 1 | 120 | 1 |
| **Прочие** |
| Автономные учреждения | 6 | 1011 | 10 |
| Бюджетные учреждения | 21 | 3533 | 35 |
| Казенные учреждения | 5 | 707 | 7 |
| **ИТОГО** |  |  | **782** |

За счёт бюджетных средств должно быть сформировано 782 рабочих мест для несовершеннолетних. Как правило, в бюджетных и казённых учреждениях мест с вредными или опасными условиями труда минимальное количество (или вообще отсутствуют). Следовательно, квота для этой группы адресатов регулирования будет составлять 1% от среднесписочной численности работников. Причём, в случае принятия проекта акта, возникнет "тупиковая" ситуация, как выполнить требования Закона? Ресурсы для создания новых рабочих мест ограничены. Численность имеющихся рабочих мест во исполнение требований федерального центра постоянно оптимизируется в сторону уменьшения. В казённых учреждениях возможности создания новых рабочих мест не имеется.Создание новых рабочих мест потребует установления заработной платы не ниже МРОТ. Даже в случае установления таким работникам оплату труда на уровне МРОТ (5554 рублей в месяц), совокупные годовые бюджетные затраты (при 35-часовой рабочей неделе) составят 45,850 млн.рублей.В случае ввода нового рабочего места необходима специальная оценка условий труда (однако в некоторых бюджетных учреждениях не проведена даже аттестация по причине недостатка финансирования), то необходимо предусмотреть дополнительные расходы (2 тыс.рублей на 1 место) на её проведение. Областной бюджет Ульяновской области уже сформирован без учёта указанных дополнительных расходов.Выполнение требований Закона за счёт высвобождения для несовершеннолетних имеющихся рабочих мест (т.е. увольнение, сокращение уже работающих граждан) будет нарушать требования Трудового Кодекса Российской Федерации и приведёт к социальной напряжённости в обществе.*3) Увеличение расходов уполномоченного исполнительного органа государственной власти Ульяновской области и контролирующих органов на проверку соблюдения требований Закона.*В случае если действующая штатная структура не позволяет ввести новую единицу, то этот функционал будет вменён уже работающим сотрудникам. |
| **Выгоды** |
| *1) Повышение уровня благосостояния семей несовершеннолетних.* Несовершеннолетние из малообеспеченных многодетных семей, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, дети из неполных семей, в которых единственный родитель признан в установленном порядке безработным, дети из неполных семей, потерявших кормильца, дети из семей, в том числе из неполных семей, имеющих родителей-инвалидов I - II групп, несовершеннолетние, освобожденные из воспитательных колоний или вернувшиеся из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, несовершеннолетние, стоящие на учёте в по подразделениях по делам несовершеннолетних, как правило находятся за чертой бедности.Однако риторическим остаётся вопрос, поможет ли дополнительный доход в размере МРОТ, уменьшенный на количество неотработанных до полной рабочей недели часов (а большее организации вряд ли согласятся оплачивать), повысить уровень благосостояния вышеуказанных групп населения Ульяновской области.*2) Снижение уровня подростковой преступности и количества правонарушений несовершеннолетних граждан*.Используя метод прогнозирования на основе регрессионного анализа, в 3 квартале 2015 года при прочих равных условиях прогнозное количество несовершеннолетних граждан (категория 16-18 лет), совершивших преступления, составит 195 человек, количество административных протоколов, составленных в отношении несовершеннолетних граждан, сократится на 10 единиц (866) по сравнению с аналогичным периодом текущего года.Однако, если кризисные явления в экономике Российской Федерации в целом и в частности Ульяновской области усилятся, то ситуация изменится в худшую сторону. |

|  |
| --- |
| **Общество** |
| **Издержки** |
| *1) Потеря места работы (увольнение, сокращение).* Те организации, которые, исходя из финансового состояния, не способны расширить существующую штатную численность в целях выполнения квоты, будут вынуждены её "оптимизировать" за счёт уже принятых на работу сотрудников. |
| **Выгоды**  |
| *1) Получение постоянного места работы для несовершеннолетних.**2) Повышение уровня благосостояния семей несовершеннолетних.* См. описание выгоды для государства.*3) Снижение уровня преступности в целом.* |

Согласно п.2 ст.5 Закона РФ от 19.04.1991 №1032-1 «О занятости населения Российской Федерации» государственная политика в области содействия занятости населения направлена не только на осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы, но и на поощрение работодателей, сохраняющих действующие и создающих новые рабочие места, прежде всего, для граждан, испытывающих трудности в поиске работы.

На текущий момент на территории Ульяновской области проблемы, связанные с обеспечением занятости населения и обеспечением безопасности на территории региона решаются с помощью программно-целевых методов управления в рамках государственных программ Ульяновской области:

- Государственная программа Ульяновской области "Социальная поддержка и защита населения Ульяновской области" на 2014 - 2018 годы;

-Государственная программа Ульяновской области «Обеспечение правопорядка и безопасности жизнедеятельности на территории Ульяновской области на 2014-2018 годы».

 Вопрос трудоустройства молодёжи остаётся одним из основных направлений работы департамента занятости населения, труда и развития социального партнёрства Министерства здравоохранения и социального развития Ульяновской области.

 Ежегодно служба занятости Ульяновской области организует временное трудоустройство несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учёбы время.

 Плановое значение показателей по численности трудоустроенных несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет, желающих работать в свободное от учёбы время, в целом по области на 2014 год составляет 5011 человек. На временные работы на 01.12.2014 трудоустроено 5395 подростков, заключено 275 договоров на 4740 рабочих мест с организациями различных форм собственности (в 2013 году при годовом плане 5011 человек, во временных работах участвовали 6189 подростков).

 В рамках данных мероприятий заработную плату подростку выплачивает работодатель, которая за полный месяц должна быть не менее установленного по области МРОТ (5554 руб.), а центр занятости населения осуществляет материальную поддержку в размере 1275 рублей за полный отработанный месяц. Материальная поддержка осуществляется из средств областного бюджета.

 На 01.12.2014 года из средств областного бюджета израсходовано 4,009 млн. рублей, местных бюджетов – 3,912 млн. рублей, привлечено средств работодателей – 2,085 млн. рублей.

 Следует отметить работодателей, которые не один год активно сотрудничают со службой занятости и принимают к себе на работу несовершеннолетних: ООО «КТЦ «Металлоконструкция», ЗАО «Ульяновскцемент», ООО «Ульяновский мебельный комбинат», ООО «Евроизол», ООО «ТРИО-СЕРВИС», ОАО «Трансконтейнер», ООО «Агрегат», ООО «Саланг-А».

 Из муниципальных образований наиболее активно организована работа по временному трудоустройству подростков в г. Ульяновске – трудоустроено 2107 человек (из них только в Заволжском районе – 888), в г. Димитровграде – 602, в Вешкаймском районе – 149, Карсунском районе - 145, в Старокулаткинском – 169, в Кузоватовском - 223, в Сурском – 193, Чердаклинском – 162 человека.

 Не выполняются плановые показатели в 2 муниципальных образованиях: Барышский (68,7%) и Майнский (67,5%).

 Средний период участия подростка во временных работах составляет 0,6 месяца.

 В первую очередь направляются на временные работы подростки, оказавшиеся в трудной жизненной ситуации. Из общего количества трудоустроенных: 461 человек – из числа детей-сирот, 326– из многодетных и неполных семей, 42 - подростков, состоящих на учёте в органах внутренних дел.

 В летний период несовершеннолетние работали операторами ЭВМ, занимались сортировкой готовой продукции автозапчастей, курьерской работой, благоустройством населённых пунктов, ремонтом школ, благоустройством территорий предприятий и организаций, оказывали социальную помощь престарелым, одиноким людям, в том числе участникам Великой Отечественной войны.

 Программа временного трудоустройства подростков способствует профилактике правонарушений среди несовершеннолетних. Однако для увеличения численности трудоустроенных подростков кроме средств областного бюджета необходимо финансовое обеспечение данной программы из средств работодателей и местных бюджетов. Необходимо также расширять круг работодателей, участвующих в трудоустройстве несовершеннолетних, т.к. в программе из года в год участвуют одни и те же предприятия.

 В связи с текущей экономической ситуацией наименее обременительным вариантом для всех групп участников отношений, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, является активизация уже действующих мер регулирования и функциональных возможностей государственных органов Ульяновской области. Директорам центров занятости необходимо проводить более активную работу по организации временной занятости молодёжи в тесном взаимодействии с главами муниципальных образований городов и районов области, органами образования, внутренних дел, социальной защиты, руководителями предприятий всех форм собственности. Правоохранительным органам – усилить осуществление контрольных функций, в том числе за «проблемными» несовершеннолетними.

Объединение усилий работодателей, органов власти всех уровней и службы занятости по вовлечению молодёжи в трудовую деятельность и расширение сферы применения их труда будут конкретными шагами на пути к цивилизованному рынку труда.

**7. Оценка рисков решения проблемы предложенным способом регулирования и рисков негативных последствий.**

В случае принятия данного законопроекта могут возникнуть следующие риски.

*1) Поиск "обходных путей" норм закона со стороны работодателей.*

Работодатели, нежелающие принимать на работу несовершеннолетних, будут стремиться к минимизации количества мест, доступных для трудоустройства несовершеннолетних.

Поскольку административная ответственность за невыполнение обязанностей, установленных законом отдельно не прописана, то работодатели будут нести ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно ст. 5.27. КоАП Российской Федерации нарушение законодательства о труде и об охране труда влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от одной тысячи до пяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц - от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Определённое количество организаций могут предпочесть не исполнять нормы закона, а в случае проверки, уплатить штраф.

*2) Действие закона будет направлено не на ту целевую группу адресатов регулирования.*

По информации разработчика проекта акта, социальные последствия принятия законопроекта должны способствовать снижению подростковой преступности.

Однако, учитывая, что законодательством Российской Федерации установлен ряд ограничений, связанных с применением труда лиц в возрасте до 18 лет (перечислены в п.5 настоящего заключения) работодатель будет стремиться принимать на работу только "непроблемных" работников (по знакомству, родственников сотрудников организации и т.п.), тем самым выполняя квоту.

По информации сотрудников исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в которых уже введены в действие законы о квоте для приёма на работу несовершеннолетних граждан, несовершеннолетние, стоящие на учёте в подразделениях по делам несовершеннолетних, не изъявляют желание устраиваться на работу.

Для трудоустройства несовершеннолетнего гражданина, прежде всего, требуется его желание трудоустроиться. В настоящее время законодательством Российской Федерации не предусмотрено принудительное привлечение граждан к общественно-полезному труду, поэтому трудоустроить всех несовершеннолетних граждан в возрасте от 16 до 18 лет, которые совершили или совершат преступление в будущем, не представляется возможным.

В случае устройства на работу данной категории несовершеннолетних, работают они, как правило, непродолжительное время и подлежат увольнению по статье 81 Трудового Кодекса РФ за прогулы.

*3) Исчерпание ресурса, связанного с созданием рабочих мест на предприятии.*

Согласно нормам законопроекта, квоты устанавливаются для приёма на работу несовершеннолетних граждан в возрасте от 16 до 18 лет.

При достижении уже принятыми на работу несовершеннолетними гражданами совершеннолетия, на работодателя вновь будет распространяться обязанность по созданию рабочих мест для приёма на работу несовершеннолетних граждан в счёт квоты в случае достижения уже принятыми на работу гражданами совершеннолетия.

Например:

2017 год

2016 год

2015 год

10 (5+5) принятых работников по достижении возраста 18 лет продолжают работать

Принято ещё 5 несовершеннолетних в возрасте 17 лет в счёт квоты

5 принятых работников по достижении возраста 18 лет продолжают работать

Принято ещё 5 несовершеннолетних в возрасте 17 лет в счёт квоты

Принято 5 несовершеннолетних в возрасте 17 лет в счёт квоты

Таким образом, в настоящем примере за трёхлетний период, благодаря механизму квотирования, в организации должно обеспечиться работой 15 сотрудников. Это обстоятельство сыграет положительную роль для тех организаций, где имеется недостаток кадров для выполнения неквалифицированной работы (исходя из сведений, полученных в ходе проведения публичных обсуждений, количество таких организаций незначительно). Однако, если организация не испытывает необходимости в таком количестве дополнительных кадров, то положения законопроекта будут вводить нормы, невыполнимые для работодателей.

В этой связи, не исключена вероятность, что со стороны работодателей будут предприняты попытки по оптимизации трудовых ресурсов: выполнив во исполнение закона квоту и приняв на работу несовершеннолетнего, работодатель может "создать условия" для увольнения неугодного работника при достижения им восемнадцатилетнего возраста.

*4) Недостижение показателя "создание высокопроизводительных рабочих мест".*

Согласно Указу Президента РФ от 10.09.2012 № 1276
«Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности» в перечень направлений для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности входит «создание и модернизация высокопроизводительных рабочих мест, повышение производительности труда». В целях исполнения Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» в целях повышения темпов и обеспечения устойчивости экономического роста, увеличения реальных доходов граждан Российской Федерации, достижения технологического лидерства российской экономики Правительству Российской Федерации необходимо принять меры, направленные на создание и модернизация 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году.

Положения анализируемого законопроекта направлены на увеличение неквалифицированных рабочих мест.

**8. Иные сведения, позволяющие оценить обоснованность предлагаемого регулирования. Иные замечания и предложения по проекту акта.**

Согласно ст.2 законопроекта, при исчислении квоты в среднесписочную численность работников организации не включаются работники, условия труда которых отнесены к вредным и (или) опасным условиям труда по результатам аттестации рабочих мест по условиям труда или результатам специальной оценки условий труда и (или) к иным условиям труда, недопустимым в соответствии с законодательством Российской Федерации для несовершеннолетних работников.

Так, например, согласно ст. 265 Трудового Кодекса РФ запрещается применение труда лиц в возрасте до восемнадцати лет 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).

Таким образом, требует уточнения, работа в организациях торговли (в т.ч. спиртными напитками) не «попадает» в целом под действие Закона, или же только в части тех рабочих мест, функционал которых непосредственно связан с продажей.

Согласно ст. 268 Трудового Кодекса РФ запрещается направление в служебные командировки работников в возрасте до восемнадцати лет (т.е. это относится к иным условиям труда, недопустимым в соответствии с законодательством Российской Федерации для несовершеннолетних работников). Однако если в должностных регламентах сотрудников организации прописать обязанности по участию в служебных командировках, то все эти рабочие места должны быть вычтены из среднесписочной численности. Таким образом, условия квотирования будут невыполнимы.

**9. Сведения о проведении публичных обсуждений.**

В рамках публичных обсуждений, после завершения этапа обсуждения концепции регулирования (с 07.11.2014 по 22.11.2014), проект акта и сводный отчёт проходили процедуру публичных обсуждений (с 03.12.2014 по 23.12.2014) на специализированном ресурсе http://regulation.ulgov.ru.

Материалы для публичных обсуждений были направлены в Торгово-промышленную палату Ульяновской области, 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.

В процессе обсуждения концепции регулирования на специализированном ресурсе http://regulation.ulgov.ru опубликованы отзывы от Ульяновской торгово-промышленной палаты, ООО "Нано-Маг" и бизнес-эксперта, что предложенное регулирование не создаст надёжных правовых гарантий трудоустройства молодёжи и не решит проблему, связанную с трудоустройством и занятостью несовершеннолетних.

В процессе обсуждения текста проекта акта и сводного отчёта на специализированном ресурсе http://regulation.ulgov.ru был опубликован отзыв от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ульяновской области о том, что проблема, связанная с преступностью несовершеннолетних и их воспитанием, решена не будет. Принятие законопроекта преждевременно, его положения приведут к дополнительным издержкам субъектов предпринимательской деятельности.

15.12.2014 Министерством экономического развития Ульяновской области было организовано совещание с представителями предприятий Ульяновской области (протокол прилагается).

 Также в ходе публичных обсуждений проекта акта в Министерство экономического развития Ульяновской области поступили отзывы от Регионального объединения работодателей "Союз промышленников и предпринимателей Ульяновской области", ОАО "Моторный завод", ООО "Новоульяновский шиферный завод", ОАО "УАЗ", ОАО «Ульяновский механический завод», ООО «Дворцовый ряд-МС», Ульяновское отделение ОАО «Сбербанк России» (ответы участников прилагаются).

Позиции вышеуказанных участников публичных обсуждений в целом схожи и сводятся к тому, что принятие Закона нецелесообразно, и проблема подростковой преступности решена не будет. Нормы закона будут практически невыполнимыми для организаций Ульяновской области.

Положительную оценку проект закона получил со стороны Уполномоченного по защите прав ребёнка в Ульяновской области, Управления по вопросам общественной безопасности администрации Губернатора Ульяновской области.

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

По итогам оценки регулирующего воздействия проекта акта считаем, что проект акта содержит положения, вводящие избыточные обязанности 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 областного бюджета Ульяновской области.

Приложение: на \_\_\_л в 1 экз.

Министр \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ О.В. Асмус

Светуньков М.Г.

Круглова Э.В.

24-16-44