**МИНИСТЕРСТВО РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ И ЭКОНОМИКИ 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 внесении изменения в статью 1 Закона Ульяновской области «О квоте для приёма на работу инвалидов на территории Ульяновской области и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Ульяновской области»**

Министерство развития конкуренции и экономики 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 развития конкуренции и экономики Ульяновской области, утверждённого постановлением Правительства Ульяновской области от 14.04.2014 № 8/125-П, рассмотрело проект Закона Ульяновской области «О внесении изменения в статью 1 Закона Ульяновской области «О квоте для приёма на работу инвалидов на территории Ульяновской области и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) 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 22 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и предусматривает внесение изменений в 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» в части уточнения понятия выполнения квоты по созданию рабочих мест для инвалидов.

Согласно проекту акта обязанности по квотированию рабочих мест считаются выполненными с момента выделения (создания) рабочих мест (в том числе специальных) и трудоустройства на них инвалидов работодателем, которому установлена квота для приёма на работу инвалидов.

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

По информации разработчика акта, в 2016 году Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации перед субъектами Российской Федерации поставлена первоочередная задача по поэтапному увеличению численности работающих инвалидов трудоспособного возраста (не менее 40% к 2018 году, до 50% к концу 2020 года).

В соответствии с приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 02.11.2016 № 602н «Об утверждении целевых прогнозных показателей в области содействия занятости населения» утверждены целевые прогнозные показатели в области содействия занятости населения на 2017 год, в том числе и по численности работающих инвалидов трудоспособного возраста в субъектах Российской Федерации.

В Ульяновской области по состоянию на 01.09.2017 проживает 114 825 инвалидов, из них 34 389 – трудоспособного возраста (30,0 %), и только 8 158 инвалидов (или 24,0 %) являются трудоустроенными.

Согласно целевым прогнозным показателям численность работающих инвалидов трудоспособного возраста к концу 2017 года в Ульяновской области должна составить **32,9 %** от общей численности инвалидов трудоспособного возраста, проживающих на территории Ульяновской области. Таким образом, до конца 2017 года необходимо обеспечить занятостью 3 050 инвалидов.

По сведениям разработчика акта, в настоящее время 1 152 организации Ульяновской области с численностью работающих более 35 человек подали сведения в органы службы занятости населения об установлении квоты для приёма на работу инвалидов в количестве **3 736 единиц**. Количество занятых рабочих мест в счёт установленной квоты составляет **2 852** единицы, что составляет – 76,3 %.

При этом работодатели, зачастую, квотируют рабочие места, неподходящие для трудоустройства инвалидов (особенности производства, специализированные профессии и квалификация).

По мнению разработчика акта, понятие «выполнения (исполнения) установленной квоты работодателями» трактуется как создание рабочих мест для трудоустройства инвалидов, а также принятие нормативных актов, содержащих сведения о данных рабочих местах, представления информации в орган исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области содействия занятости населения о наличии свободных рабочих мест и вакантных должностей, созданных или выделенных рабочих местах для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой, включая информацию о локальных нормативных актах, содержащих сведения о данных рабочих местах, выполнении квоты, а не фактическое трудоустройство лиц с ограниченными возможностями.

Таким образом, принятие проекта акта направлено на решение проблемы трудоустройства инвалидов за счёт корректировки механизма учёта выполнения квоты по созданию рабочих мест для инвалидов.

**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** |
| Увеличение количества трудоустроенных инвалидов | февраль 2018 года | нет |

В целом, проект акта направлен на решение одной из главных задач социальной политики государства - эффективное трудоустройство инвалидов.

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

По итогам мониторинга регионального законодательства в сфере квотирования рабочих мест для инвалидов, установлено, что схожее правовое регулирование действует в ряде отдельных регионов России.

Результаты мониторинга анализа механизма учёта выполнения квот по созданию рабочих мест для инвалидов в рамках Приволжского федерального округа представлены в таблице ниже:

**Таблица 2**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Субъект ПФО** | **Название НПА** | **Учёт выполнения квоты** |
| **Самарская область** | Закон Самарской области от 26.12.2003 № 125-ГД  «О квотировании рабочих мест для инвалидов в Самарской области» | Квота считается выполненной, если на все созданные, выделенные в счёт **установленной квоты рабочие места трудоустроены** инвалиды. |
| **Пензенская область** | Закон Пензенской области от 03.06.2003 № 483-ЗПО  «О квотировании рабочих мест для инвалидов в Пензенской области» | Отсутствуют положения об обязательном трудоустройстве инвалидов для выполнения квоты. |
| **Кировская область** | Постановление Правительства Кировской области от 14.03.2005 № 30/43  «Об утверждении Порядка установления работодателям квоты для приема на работу инвалидов и резервирования рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов, на территории Кировской области» | Квота для приема на работу инвалидов считается выполненной при соблюдении **одного или нескольких** условий в совокупности:  - выделенные или созданные рабочие места в пределах установленной квоты для приема на работу инвалидов **заняты инвалидами**;  - работодатель заключил соглашение об организации рабочих мест для трудоустройства инвалидов в счет установленной ему квоты для приема на работу инвалидов с общественными объединениями инвалидов, образованными ими организациями, заключившими в установленном порядке гражданско-правовые договоры на выполнение работ, оказание услуг с работодателем, и данные рабочие места заняты инвалидами;  - рабочие места в счет квоты для приема на работу инвалидов **созданы или выделены, зарезервированы**, информация о наличии свободных рабочих мест и вакантных должностей для трудоустройства инвалидов представлена в кировские областные государственные казенные учреждения центры занятости населения по месту нахождения работодателя. |
| **Нижегородская область** | Закон Нижегородской области от 26.12.2007 № 191-З  «О квотировании рабочих мест» | Отсутствуют положения об обязательном трудоустройстве инвалидов для выполнения квоты. |
| **Республика Марий Эл** | Постановление Правительства Республики Марий Эл от 01.08.2012 № 288  «О квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов у работодателей, осуществляющих свою деятельность на территории Республики Марий Эл» | Квота считается выполненной при соблюдении работодателем одного из следующих условий:  - если на все выделенные или вновь созданные в счет установленной квоты рабочие места **трудоустроены инвалиды**;  - в случае **отсутствия незаконных отказов** инвалидам в приеме на работу на вакантные рабочие места, выделенные или вновь созданные в счет установленной квоты, в том числе инвалидам, направленным на работу центром занятости населения. |
| **Республика Чувашия** | Закон Чувашской Республики от 25.11.2011 № 68  «О квотировании рабочих мест для инвалидов в Чувашской Республике» | Отсутствуют положения об обязательном трудоустройстве инвалидов для выполнения 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» | Выполнением квоты считается **трудоустройство** работодателем инвалидов, **подтвержденное заключением трудового договора**. |
| **Республика Башкортостан** | Постановление Правительства Республики Башкортостан от 13.11.2014 № 506  «Об утверждении Положения об установлении квоты для приема на работу инвалидов в Республике Башкортостан» | Отсутствуют положения об обязательном трудоустройстве инвалидов для выполнения квоты. |
| **Республика Татарстан** | Закон Республики Татарстан от 24.07.2006 № 60-ЗРТ  «О квотировании и резервировании рабочих мест для инвалидов и граждан, особо нуждающихся в социальной защите» | Отсутствуют положения об обязательном трудоустройстве инвалидов для выполнения квоты. |
| **Оренбургская область** | Закон Оренбургской области от 02.11.2004 № 1526/257-III-ОЗ  «О квотировании рабочих мест в Оренбургской области» | Квота считается выполненной, если **на все выделенные, созданные в счет установленной квоты рабочие места трудоустроены инвалиды** с учетом объемов предложения рабочей силы. |
| **Пермский край** | Закон Пермской области от 05.11.2004 № 1689-344  «О квотировании рабочих мест для граждан, испытывающих трудности в поиске работы» | Отсутствуют положения об обязательном трудоустройстве инвалидов для выполнения квоты. |
| **Удмуртская Республика** | Постановление Правительства Удмуртской Республики от 28.11.2016 № 500  «Об определении порядка проведения отдельных специальных мероприятий, способствующих повышению конкурентоспособности инвалидов на рынке труда Удмуртской Республики» | Выполнение квоты - **создание (выделение)** работодателем рабочих мест для приема на работу инвалидов в пределах установленной квоты, подтвержденное документами (локальными нормативными актами), и трудоустройство на них инвалидов в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации. |
| **Саратовская область** | Закон Саратовской области от 28.02.2005 № 20-ЗСО  «Об установлении квоты для приема на работу инвалидов» | Отсутствуют положения об обязательном трудоустройстве инвалидов для выполнения квоты. |

Таким образом, **только в 3 субъектах** Российской Федерации, входящих в состав Приволжского федерального округа, квота считается выполненной только при трудоустройстве инвалидов на все квотируемые места. **В остальных регионах** **допускается создание (резервирование)** рабочих мест в счёт квоты для инвалидов наряду с фактическим трудоустройством инвалидов.

При этом в **большинстве остальных** субъектов Российской Федерации отсутствуют положения о необходимости работодателя трудоустраивать инвалидов на все квотируемые рабочие места в целях признания квоты выполненной.

Таким образом, законодательством субъектов Российской Федерации зачастую устанавливаются различные варианты механизма учёта выполнения квоты по созданию рабочих мест для инвалидов.

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

Проблема трудоустройства инвалидов является одной из наиболее острых социальных проблем, стоящих перед руководством Российской Федерации и Ульяновской области в том числе.

В целях изучения ситуации по трудоустройству инвалидов на территории Ульяновской области, на основании данных Агентства по развитию человеческого потенциала и трудовых ресурсов Ульяновской области составлена аналитическая таблица:

**Таблица 3**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Отчётная дата** | **Численность инвалидов трудоспособного возраста, проживающих на территории Ульяновской области по данным ОПФР по Ульяновской области, чел.** | **В том числе работающие инвалиды, чел.** | **Обратилось в органы службы занятости населения, чел.** | **Трудоустроено при посредничестве органов службы занятости населения, чел.** |
| На 01.01.2015 | 39 583 | 10 906 | 1 313 | 606 |
| На 01.01.2016 | 36 730 | 9 139 | 1 187 | 519 |
| На 01.01.2017 | 35 591 | 8 744 | 950 | 288 |
| На 01.07.2017 | 34 684 | 8 314 | 488 | 212 |

Согласно данным таблицы наблюдается тенденция ежегодного сокращения как общей численности инвалидов трудоспособного возраста (**снижение за 3 года составило 10%**), так и количества работающих инвалидов (**снижение** за аналогичный период **составило 19,8%**). При этом доля работающих инвалидов от общего количества инвалидов трудоспособного возраста остаётся практически неизменной (за период с 2014 года по 6 месяцев 2017 года) – **порядка 25%**.

Необходимо отметить, что согласно представленным данным посредством органов службы занятости ежегодно **трудоустраивается не более 45%** обратившихся инвалидов. При этом количество **инвалидов, желающих трудоустроиться**, за период с 2014 по 6 месяцев 2017 года **сократилось   
на** **62,8%**.

Тем самым в последние годы наблюдается **тенденция в снижении потребности создания квотируемых рабочих мест для инвалидов**.

По данным, представленным Агентством по развитию человеческого потенциала и трудовых ресурсов Ульяновской области, составлена аналитическая таблица структуры непосредственных адресатов регулирования - работодателей (данные по Ульяновской области).

**Таблица 4**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **№ п/п** | **Показатель** | **Значение** |
| 1. | Количество организаций, осуществляющих свою деятельность на территории региона, ед. | **1 870** |
| *из них с численностью от 35 до 100 работников* | **1437** |
| *из них с численностью более 100 работников* | **433** |
| 2. | Количество организаций, подпадающих под действие Закона о квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов, ед. | **1 344** |
| *из них с численностью от 35 до 100 работников* | **1 027** |
| *из них с численностью более 100 работников* | **317** |
| 3. | Количество организаций, предоставляющих сведения о выполнении установленной квоты | **1 180** |
| *из них с численностью от 35 до 100 работников* | **869** |
| *из них с численностью более 100 работников, в том числе:* | **311** |

Согласно представленным данным, основными адресатами регулирования являются малые предприятия, **доля которых составляет более 76%**. При этом **порядка 12% работодателей (164 организации) уклоняется** от создания рабочих мест для инвалидов.

По мнению ряда субъектов предпринимательской деятельности, существует определённая проблема с трудоустройством инвалидов, обусловленная **отсутствием** у них (инвалидов) **необходимых квалификационных навыков и знаний** для занятия рабочего места, а также фактического отсутствия инвалидов в некоторых районах муниципальных образованиях, желающих трудоустроиться.

Тем самым, возникает **высокая степень риска не решения проблемы** (трудоустройства инвалидов) по обстоятельствам, не зависящим от работодателя. При этом помимо фактически понесённых затрат на аттестацию и создание квотируемых рабочих мест для инвалидов работодатель может быть **привлечён к административной ответственности** за невыполнение квоты.

Согласно проекту акта к адресатам регулирования относятся и **бюджетные организации** (порядка **32,2%** от общего количества или **603 организации**). Исходя из этого, бюджетные организации также попадают **в группу риска** привлечения к административной ответственности за невыполнение квоты, что приведёт к **неэффективному использованию бюджетных средств**.

Необходимо отметить, что в соответствии с постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 18.05.2009 № 30 «Об утверждении СП 2.2.9.2510-09» («СП 2.2.9.2510-09. Гигиенические требования к условиям труда инвалидов. Санитарные правила») работодатель обеспечивает:

- создание необходимых условий труда и режима работы в соответствии с действующим законодательством, общей и индивидуальной программами реабилитации инвалидов;

- подбор специальных технологических процессов и продукции с учетом применения труда инвалидов и их профессиональных навыков и состояния здоровья;

- разработку и использование различных средств малой механизации для облегчения труда, при необходимости оборудование рабочего места инвалида в индивидуальном порядке;

- трудоустройство инвалидов в соответствии с заключением медико-социальной экспертизы;

- организацию на производстве медицинского наблюдения за инвалидами и контроль за соблюдением санитарно-гигиенических условий в производственных и непроизводственных помещениях;

- составление графика и режима работы инвалидов с учетом их заболеваний и рекомендаций по продолжительности рабочего дня;

- соответствие требований характера и условий труда функциональным возможностям организма, квалификации, степени сохранности профессиональных навыков инвалидов. Предпочтительно сохранять профессию при облегченном режиме труда.

Тем самым возникает ситуация, когда работодатель в целях выполнения указанных выше требований вынужден трудоустраивать инвалида в счёт выполнения квоты **на место фактически занятое** работником. В противном случае в соответствии с рассматриваемым проектом акта квота будет считаться невыполненной (даже при условии резервирования иного рабочего места). В данном случае ущемляются права работника и складывается ситуация с **обратной дискриминацией** (предпочтение отдаётся инвалидам).

Необходимо также отметить, что в большинстве муниципальных образований Ульяновской области наблюдается **дисбаланс созданных квотируемых рабочих мест** для инвалидов и количество желающих трудоустроиться инвалидов.

Тем самым, проблема трудоустройства инвалидов обусловлена, прежде всего, **нехваткой квотируемых рабочих мест для инвалидов**, а также наличием **недобросовестных работодателей**, уклоняющихся от создания указанных рабочих мест.

Альтернативным вариантом решения проблемы является отказ от рассматриваемого регулирования, т.е. сохранение ситуации «статус-кво». При этом необходимо усилить работу по контролю и выявлению работодателей, уклоняющихся от исполнения обязанностей по созданию квотируемых рабочих мест для инвалидов и рассмотреть возможность по совершенствованию механизма квотирования рабочих мест для инвалидов.

**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 правовым регулированием, являются организации, которым в соответствии со статьёй 21 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ   
«О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и пунктом 6 статьи 71-1, пунктами 1 и 2 статьи 13, абзацем 7 пункта 1 и абзацем 3 пункта 3 статьи 25 Закона Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», Законом 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» установлена квота для приёма на работу инвалидов.

Количественная оценка адресатов регулирования представлена разработчиком акта в таблице ниже:

**Таблица 5**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Группы потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования** | **Количество участников группы** | **Прогноз изменения количества в среднесрочном периоде** |
| Организации, которым устанавливаются квоты для приёма на работу инвалидов | 1 870 | 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 12.09.2017 по 26.09.2017), разработчиком акта проект акта и сводный отчёт были размещены с 28.09.2017 по 17.10.2017 на специализированном ресурсе для проведения публичных обсуждений http://regulation.ulgov.ru.

Материалы для публичных обсуждений одновременно 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, администрации муниципальных образования Ульяновской области.

Торгово-промышленной палатой Ульяновской области отмечается необходимость доработки проекта акта в части информирования работодателя о «востребованных» рабочих местах, порядке создания квотируемых местах и механизма учёта выполнения квоты.

От аппарата Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ульяновской области получена позиция о необходимости проведения консультаций с инвалидами (общественными объединениями инвалидов) в целях выяснения наиболее востребованных отраслей для их трудоустройства.

Администрация муниципального образования г. Димитровград считает, что граждане «пенсионного» и «предпенсионного возраста» и инвалиды, имеющие возможность трудиться, являются источником для пополнения трудового резерва. Работа, направленная на реальное трудоустройство инвалидов на созданных по квотам рабочих местах (в том числе социальных) своевременна и необходима.

От администраций муниципальных образований «Базарносызганский район» и «Радищевский район» получены позиции, что принятие рассматриваемого регулирования приведёт к дополнительному обременению работодателей в части усложнения механизма выполнения квоты по созданию рабочих мест для инвалидов.

Администрация муниципального образования «Старокулаткинский район» считает, что проблема трудоустройства является актуальной, однако рассматриваемым правовыми регулированием предусматривается «перекладывание» обязанности по поиску инвалидов и последующее их трудоустройство на квотируемые места на работодателей.

Администрация муниципального образования «Барышский район» отмечает, что на практике нередки случаи отказа инвалидов от трудоустройства в связи с низкой и нестабильно выплачиваемой заработной платой на предприятиях с выделенной квотой, что делает её менее привлекательным источником дохода по сравнению с государственной пенсией по инвалидности.

От остальных участников публичных обсуждений позиций, содержащих замечания и предложения, не поступали.

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

По итогам оценки регулирующего воздействия считаем, что проект акта содержит положения, вводящих избыточные обязанности и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Министр Р.Т.Давлятшин

Егоров Александр Алексеевич

24-16-48