



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «О внесении изменений в Закон
Пермской области «О квотировании рабочих мест для граждан,
испытывающих трудности в поиске работы»

07.04.2014

№ 43-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 07.03.2014 № 557-14/07 на основе законопроекта и материалов, направленных с письмом группы депутатов Законодательного Собрания Пермского края от 07.03.2014 № 53.

Законопроектом предусматривается дополнение Закона Пермской области от 05.11.2004 № 1689-344 (ред. от 01.02.2011) «О квотировании рабочих мест для граждан, испытывающих трудности в поиске работы» (далее – Закон № 1689-344) следующими нормами:

- об установлении квоты для приема на работу инвалидов для предприятий с численностью работников от **35 до 100** человек в размере **2%** от общей численности работников;

- об исключении из расчета среднесписочной численности работников предприятия для установления квоты для приема на работу инвалидов работников, условия труда которых отнесены к **вредным и (или) опасным**;

- об исчислении работодателями квоты для трудоустройства инвалидов **без учета** численности работников и инвалидов, работающих в филиалах, представительствах и других обособленных структурных подразделениях данного юридического лица (обособленные структурные подразделения должны будут квотировать рабочие места по месту их нахождения);

- об **освобождении** от соблюдения установленной квоты для приема на работу инвалидов работодателей, которые являются **общественными объединениями инвалидов**, а также образованные ими организации, в том числе хозяйственные товарищества и общества, уставный (складочный) капитал которых состоит из вклада общественного объединения инвалидов;

- об исключении нормы о **согласовании** с органами местного самоуправления минимального количества специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов, определяемого Правительством Пермского края;

- о возможности работодателя оборудовать (оснастить) специальные рабочие места для трудоустройства инвалидов непосредственно *по месту жительства* инвалидов при выполнении инвалидом работы на дому;
- о необходимости оборудования специальных рабочих мест для инвалидов с учетом *нарушенных функций* и ограничений жизнедеятельности, а также с учетом *требований*, установленных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функцию по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда и социальной защиты;
- о праве работодателя на условиях договора *арендовать* рабочее место у другого работодателя с целью трудоустройства инвалида в счет выполнения квоты.

Оценивая актуальность внесения данных изменений в Закон № 1689-344, необходимо отметить следующее.

1. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» Правительству Российской Федерации поручено обеспечить создание ежегодно в период с 2013 по 2015 год до 14,2 тыс. специальных рабочих мест для инвалидов.

В 2013 году рядом федеральных законов¹ были внесены *изменения в Федеральный закон* от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 181-ФЗ) в части обеспечения занятости инвалидов, в том числе по вопросам квотирования рабочих мест для их трудоустройства.

Так, Федеральным законом от 28.12.2013 № 421-ФЗ¹ ст. 21 Федерального закона № 181-ФЗ дополнена нормой о том, что при исчислении квоты для приема на работу инвалидов в среднесписочную численность работников не включаются работники, условия труда которых отнесены к вредным и (или) опасным условиям труда по результатам аттестации рабочих мест или по результатам специальной оценки условий труда.

Также Федеральным законом от 02.07.2013 № 168-ФЗ¹ ст. 22 Федерального закона № 181-ФЗ дополнена нормой о том, что специальные рабочие места для трудоустройства инвалидов оснащаются (оборудуются) работодателями с учетом нарушенных функций инвалидов и ограничений их

¹ Федеральный закон от 28.12.2013 № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О специальной оценке условий труда»; Федеральный закон от 25.11.2013 № 312-ФЗ «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»; Федеральный закон от 02.07.2013 № 183-ФЗ «О внесении изменения в статью 21 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»; Федеральный закон от 02.07.2013 № 168-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 22 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

жизнедеятельности в соответствии с основными требованиями к такому оснащению (оборудованию) указанных рабочих мест, определенными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда и социальной защиты населения.

Аналогичные нормы авторами законопроекта предлагаются к включению в Закон № 1689-344.

Кроме того, из ст. 21 Федерального закона № 181-ФЗ в проекте закона предлагается продублировать норму об освобождении работодателя от квотирования, в случае, если работодателями являются общественные объединения инвалидов и образованные ими организации, в том числе хозяйственные товарищества и общества, уставный (складочный) капитал которых состоит из вклада общественного объединения инвалидов.

В соответствии с ч.2 ст.22 Федерального закона № 181-ФЗ минимальное количество специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов для каждого предприятия, учреждения, организации в пределах установленной квоты для приема на работу инвалидов устанавливается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Согласно законопроекту, аналогичная норма предусматривается в Законе № 1689-344 (т.е. исключается согласование с органами местного самоуправления).

В феврале 2014 года Законодательным Собранием Пермского принят Закон Пермского края «О содействии и обеспечении занятости инвалидов в Пермском крае», который наряду с Законом № 1689-344, направлен на регулирование отношений, связанных с обеспечением занятости инвалидов в соответствии с Федеральным № 181-ФЗ, а также реализацией иных мероприятий в сфере содействия занятости инвалидов в Пермском крае.

В частности, данным Законом предусматривается, что специальные рабочие места для трудоустройства инвалидов могут оборудоваться (оснащаться) непосредственно по месту жительства инвалида при выполнении инвалидом работы на дому, если надомный труд используется работодателем как форма хозяйствования, а оформление надомного труда осуществляется в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации. Аналогичную норму предлагается включить и в Закон № 1689-344.

2. В соответствии со ст. 1 Федерального закона № 181-ФЗ организациям, численность работников которых составляет **более 100 человек**, квота для приема на работу инвалидов в процентах к среднесписочной численности работников (но не менее 2 и не более 4 %) устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации.

В Пермском крае Законом № 1689-344 данная квота установлена в размере 2% от среднесписочной численности работников организации за квартал.

В соответствии с внесенными в Федеральный закон № 181-ФЗ изменениями, дополнительно к установленной обязанности квотировать рабочие места для инвалидов на предприятиях, численностью более 100

человек, субъектам Российской Федерации **предоставлено право** устанавливать квоту работодателям, численность работников которых составляет **не менее чем 35 человек и не более чем 100 человек**, в размере **не выше 3 %** среднесписочной численности работников.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации² показал, что в 25 субъектах Российской Федерации в течение 2013-2014 г.г. в законы о квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов внесены соответствующие изменения, предусматривающие установление квот для предприятий с численностью от 35 до 100 человек. При этом в 12 субъектах Российской Федерации размер квоты составляет 2% от среднесписочной численности работников, в 9 субъектах Российской Федерации – 3%, в 3 – 1%, в 1 – 1,5%.

Необходимо отметить, что предприятия с численностью работающих от 35 до 100 человек в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» относятся к **малым** предприятиям.

В соответствии со ст. 4 данного Федерального закона для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства средняя численность работников за предшествующий календарный год не должна превышать следующие предельные значения средней численности: от ста одного до двухсот пятидесяти человек включительно для средних предприятий; до ста человек включительно для малых предприятий; среди малых предприятий выделяются микропредприятия - до пятнадцати человек.

По данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю (Пермьстат)³ в 2012 году наибольшую долю (38%) в общей численности **малых** предприятий составили предприятия оптовой и розничной торговли, ремонта автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования; 20,8% малых предприятий занимаются деятельностью в сфере операций с недвижимым имуществом, арендой и предоставлением услуг.

В то же время, среди средних предприятий наряду с оптовой и розничной торговлей (26%) большую долю занимают предприятия в сфере сельского хозяйства (22,9%) и обрабатывающего производства (20,5%).

Постановлением Минтруда Российской Федерации от 08.09.1993 № 150 утвержден Перечень приоритетных профессий рабочих и служащих, овладение которыми дает инвалидам наибольшую возможность быть конкурентоспособными на региональных рынках труда, в соответствии с которым к таким профессиям относятся: библиотекарь, бухгалтер, весовщик-счетчик, делопроизводитель, диспетчер, изготовитель, инспектор, киномеханик, кондитер, контролер, комплектовщик, лектор (экскурсовод), медицинская

² По данным справочно-информационной системы «Консультант Плюс». Региональный выпуск.

³ Статистический сборник «Малое и среднее предпринимательство в Пермском крае», Пермь, 2013.

сестра по массажу, медицинский регистратор, монтажник радиоэлектронной аппаратуры и приборов, юрист и др., т.е. профессии, востребованные в сфере предоставления услуг.

Таким образом, более 50% предприятий малого бизнеса функционируют в тех сферах экономики, где могут быть задействованы специалисты, имеющие профессии, входящие в данный Приоритетный перечень.

По данным Агентства по занятости населения Пермского края в 2013 году основная численность инвалидов была трудоустроена в сфере услуг – 117 человек. По видам экономической деятельности рабочие места для инвалидов преобладали в оптовой и розничной торговле – 16,4%⁴. Наиболее часто рекомендуемыми профессиями в рамках индивидуальной программы реабилитации являются: вахтер, приемщик заказов, дежурный у телефона, дворник, сторож, разнорабочий, уборщица, фасовщик, упаковщик, оператор ЭВМ, мастер по ремонту обуви, бухгалтер, экономист.

Следовательно, установление квоты для предприятий численностью от 35 до 100 человек будет способствовать, на наш взгляд, увеличению доли трудоустроенных инвалидов.

В то же время, необходимо отметить, что в соответствии с Санитарными правилами СП 2.2.9.2510-09 «Гигиенические требования к условиям труда инвалидов»⁵ предусмотрены специальные требования к организации рабочих мест и труда инвалидов, выполнить которые определенным категориям работодателей, в частности, относящимся к категории малых предприятий и индивидуальным предпринимателям, будет, на наш взгляд, затруднительно в связи со значительными затратами на оснащение рабочих мест для инвалидов.

Следовательно, увеличение финансовой нагрузки на предприятия и организации малого бизнеса в связи с организацией рабочих мест для инвалидов может привести к ситуации, когда предприниматели, имеющие среднесписочную численность работающих от 35 до 100 человек, будут заинтересованы в сокращении официальной численности работников, что может негативно сказаться на рынке трудоустройства и налоговых отчислениях в бюджет.

3. В Ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Пермском крае Марголиной Т.И. отмечается, что в 2013 году несмотря на существующую правовую базу, при трудоустройстве инвалидов трудности испытывают как работодатели, так и сами инвалиды. В частности, ссылаясь на данные мониторинга потребности незанятых инвалидов трудоспособного возраста в трудоустройстве и в открытии собственного дела, проведенного Агентством по занятости населения Пермского края, Уполномоченный по правам человека в Пермском крае отмечает следующие результаты:

⁴ <http://www.szn.permkrai.ru>.

⁵ утверждены Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 18.05.2009 № 30.

- потребность инвалидов в трудоустройстве составляет около 86% от численности опрошенных;

- инвалиды испытывают большие трудности в поиске работы по сравнению с другими категориями граждан, так как доля инвалидов, ищущих работу более 1 года, составляет 52%, в том числе ищущих работу более 3 лет - 21%;

- доля работающих инвалидов трудоспособного возраста составляет всего 27,9% (в РФ - 31,9%) в общей численности инвалидов трудоспособного возраста.

По данным Агентства по занятости населения Пермского края из обратившихся в службу занятости 4051 инвалида в 2013г. трудоустроены 1544 тыс. человек (38%)⁶.

В то же время, работодатели отмечают, что в индивидуальных программах реабилитации инвалидов не всегда четко прописаны трудовые ограничения; работодатель, имеющий вредные и опасные условия труда, обязан, с одной стороны, исполнять квоту по трудоустройству инвалидов, но в то же время, на эти условия труда прием на работу инвалида не согласовывает Роспотребнадзор и др.

Для обсуждения проблем трудоустройства инвалидов 23 декабря 2013 года по предложению Уполномоченного по правам человека в Пермском крае был проведен круглый стол с участием министра социального развития Пермского края Т.Ю.Абдуллиной, а также специалистов Роспотребнадзора, Государственной инспекции труда, Агентства по занятости населения, бюро МСЭ, Министерства социального развития, Министерства здравоохранения, Министерства образования, Министерства промышленности, предпринимательства и торговли, общественных организаций инвалидов, представителей работодателей и других заинтересованных сторон.

По итогам круглого стола председатель Пермской краевой организации Всероссийского общества инвалидов В.И.Шишкина обратилась к Уполномоченному с просьбой рассмотреть возможность внесения поправок в нормативно-правовые акты Пермского края в части предоставления права работодателям, в случае невозможности выделения или создания в своем производстве рабочих мест для инвалидов, в счет установленной для данного предприятия квоты арендовать (создать) рабочее место в другой организации и трудоустроить инвалидов на арендованные рабочие места на основе договора (соглашения), по примеру Тюменской области, Удмуртской Республики и других регионов Российской Федерации.

Анализ законодательства субъектов РФ⁷ показал, что ряд субъектов Российской Федерации предоставили право работодателю арендовать рабочие места у других работодателей с целью трудоустройства на них инвалидов в счет установленной квоты (Ивановская, Липецкая, Оренбургская, Орловская, Тульская, Тюменская, Амурская области, республика Татарстан).

⁶ Статистический сборник «Пермский край в цифрах. 2013».

⁷ По данным справочно-информационной системы «Консультант Плюс». Региональный выпуск.

Необходимо отметить, что Комитетом по социальной политике Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации также проводится работа по внесению изменений в Федеральный закон № 181-ФЗ в части предоставления возможности работодателю создавать рабочие места для трудоустройства инвалидов в счёт установленной квоты через аренду соответствующих рабочих мест у других работодателей⁸.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, считаем принятие представленного проекта закона **актуальным**.

В то же время, социально-экономические **последствия** его принятия оцениваются нами как **неоднозначные**, поскольку, с одной стороны, включение в Закон № 1689-344 норм федерального и регионального законодательства обеспечивает комплексный подход к установлению норм о трудоустройстве инвалидов и приводит к удобству правоприменения данных норм. Принятие таких норм как, например, право работодателя на аренду рабочих мест для инвалидов у других работодателей, установление квоты для работодателей с численностью работников от 35 до 100 человек, будет способствовать созданию условий для повышения уровня занятости инвалидов на территории Пермского края. С другой стороны, увеличение нагрузки на малый бизнес в связи с необходимостью трудоустройства инвалидов и создания им соответствующих условий труда может привести к снижению показателей экономической деятельности данных предприятий.

Отметим также **проблемный момент** представленного проекта закона, связанный с включением в Закон № 1689-344 нормы о том, что юридические лица, имеющие филиалы, представительства и другие обособленные структурные подразделения, расположенные вне их места нахождения, за пределами административно-территориальных границ соответствующего населенного пункта, **квотируют рабочие** места для трудоустройства инвалидов **без учета численности работников** и инвалидов, работающих в филиалах, представительствах и других обособленных структурных подразделениях юридического лица. Т.е. в случае принятия законопроекта филиалы, представительства и другие обособленные структурные подразделения юридического лица будут квотировать рабочие места по месту их нахождения.

В соответствии со ст. 55 Гражданского кодекса Российской Федерации филиалы и представительства являются обособленными **подразделениями** юридического лица, расположенными вне места его нахождения. При этом представительства и филиалы **не являются** самостоятельными юридическими лицами и не вступают в трудовые отношения с работником.

Необходимо отметить, что в соответствии со ст. 1 Закона № 1689-344 для целей данного закона работодателем признается физическое лицо, **юридическое лицо (организация)**, вступившее в трудовые отношения с

⁸ Письмо Заместителя председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Чернышева И.Н. от 12.02.2014 № 71-32/ИЧ.

работником. Согласно ст. 24 Федерального закона № 181-ФЗ именно работодатели обязаны создавать или выделять рабочие места для трудоустройства инвалидов. Следовательно, **при определении субъекта** квотирования должна учитываться общая численность работающих в организации, **включая** филиальную сеть.

При этом **количество** квотируемых рабочих мест на конкретном предприятии (организации) для трудоустройства инвалидов в счёт установленной квоты, по нашему мнению, должно рассчитываться **пропорционально** численности работающих на данном предприятии (организации) на территории конкретного муниципального образования и в каждом обособленном структурном подразделении (филиале, представительстве).

В связи с этим, с целью исключения неоднозначного толкования предложенной в законопроекте нормы считаем необходимым уточнить её формулировку.

*Например, в Законе Ивановской области от 12.05.2006 № 44-ОЗ (ред. от 12.11.2009) «О квотировании рабочих мест для инвалидов на предприятиях, в учреждениях и организациях в Ивановской области» установлено, что в организациях, имеющих обособленные подразделения (филиалы, представительства), квота для приема на работу инвалидов **исчисляется** от среднестатистической численности работников организации **с учетом** среднестатистической численности работников обособленных подразделений (филиалов, представительств) и распределяется между организацией и ее обособленными подразделениями (филиалами, представительствами) **пропорционально** численности работающих в организации и каждом обособленном подразделении (филиале, представительстве).*

Заместитель начальника управления,
государственный советник
Пермского края 3 класса

Е.А.Селянинова