



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Управление аналитической и законотворческой деятельности

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О гарантиях занятости инвалидов  
в Пермском крае"

06.08.2013

№ 121ZS

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 12.07.2013 № 2840-13/07 на основе проекта закона, внесенного в порядке законодательной инициативы группой депутатов Законодательного Собрания Пермского края с письмом от 04.07.2013 № 137.

Представленным на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края законопроектом предлагается урегулировать отношения, связанные с предоставлением гарантий занятости инвалидов в Пермском крае.

Целью разработки и принятия законопроекта согласно пояснительной записке к законопроекту является «решение проблем трудоустройства инвалидов, что повлечет улучшение качества их жизни, повысит социальную защищенность этой категории граждан и, кроме того, повысит процент работающего населения в Пермском крае».

Положения законопроекта касаются следующих вопросов регулирования отношений в сфере обеспечения занятости инвалидов.

1. В законопроекте в соответствии со статьей 20 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» **установлены гарантии трудовой занятости инвалидов**, которые предоставляются органами государственной власти Пермского края путем проведения специальных мероприятий, способствующих повышению конкурентоспособности инвалидов на рынке труда:

- установление в организациях независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности квоты для приема на работу инвалидов и минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов;
- резервирование рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов;
- стимулирование создания предприятиями, учреждениями, организациями дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства инвалидов;

- создание инвалидам условий труда в соответствии с индивидуальными программами реабилитации инвалидов;
- создание условий для предпринимательской деятельности инвалидов;
- организация обучения инвалидов новым профессиям.

К таким мероприятиям законопроектом также отнесены разработка и реализация ведомственных целевых и долгосрочных целевых программ с целью обеспечения трудовой занятости инвалидов на территории Пермского края.

2. В рамках полномочий субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения занятости населения, установленных Законом РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», Федеральным законом 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 181-ФЗ) законопроектом предлагается установить **полномочия в сфере обеспечения трудовой занятости инвалидов:**

- Законодательного Собрания Пермского края;
- Правительства Пермского края;
- уполномоченного исполнительного органа государственной власти Пермского края в сфере содействия занятости населения. Полномочия в данной сфере осуществляет *Агентство по занятости населения Пермского края*<sup>1</sup>;
- органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов Пермского края.

3. Порядок реализации мероприятий, способствующих обеспечению занятости инвалидов, в законопроекте предлагается урегулировать следующим образом:

1) в части установления **квоты для приема на работу инвалидов** в законопроекте делается ссылка на Закон Пермской области от 05.11.2004 № 1689-344 «О квотировании рабочих мест для граждан, испытывающих трудности в поиске работы», которым урегулированы условия, размер, порядок установления квоты для приема на работу инвалидов, а также определены льготы, которые могут предоставляться работодателям, выполняющим установленную квоту.

В соответствии с указанным Законом квота для трудоустройства инвалидов устанавливается организациям, численность работников которых составляет более 100 человек, в размере 2 % от среднесписочной численности работников организации за квартал, предшествующий установлению квоты.

*Отметим, что в текущем году в федеральное законодательство внесены изменения, усиливающие гарантии обеспечения занятости инвалидов:*

- *предусмотрено право субъектов РФ устанавливать квоту для приема на работу инвалидов в размере не выше 3% среднесписочной численности работников организации тем работодателям, численность работников которых составляет от 35 до 100 человек;*
- *установлена административная ответственность за неисполнение*

<sup>1</sup> Постановление Правительства Пермского края от 22.12.2006 № 110-п «Об утверждении Положения об Агентстве по занятости населения Пермского края».  
4794-13ZS

*работодателем обязанности по созданию или выделению рабочих мест для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов, а также ужесточена ответственность за отказ работодателя в приеме на работу инвалида в пределах установленной квоты<sup>2</sup>;*

2) законопроектом предлагается формировать **кадровый резерв инвалидов** с целью учета инвалидов, имеющих одну или несколько профессий, наиболее подходящих для трудоустройства инвалидов.

Под профессиями наиболее подходящими для трудоустройства инвалидов в законопроекте понимаются профессии, отнесенные в соответствии с правовыми актами РФ к приоритетным профессиям рабочих и служащих, овладение которыми дает инвалидам наибольшую возможность быть конкурентоспособными на региональных рынках труда.

*В настоящее время действует Перечень приоритетных профессий рабочих и служащих, овладение которыми дает инвалидам наибольшую возможность быть конкурентоспособными на региональных рынках труда, утвержденный постановлением Минтруда РФ от 08.09.1993 № 150<sup>3</sup>;*

3) в статье 5 законопроекта также установлено, что работодатель вправе осуществлять **резервирование вакантных рабочих мест** по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов (в пределах квоты для приема на работу инвалидов).

Порядок формирования кадрового резерва инвалидов и механизм резервирования рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов, в соответствии с законопроектом предлагается урегулировать нормативным правовым актом Правительства Пермского края;

4) в законопроекте содержится ряд положений по вопросам организации **специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов** и создания инвалидам необходимых условий труда.

В части установления минимального количества специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов в пределах квоты для приема на работу инвалидов законопроект содержит ссылку на Закон Пермской области от 05.11.2004 № 1689-344 «О квотировании рабочих мест для граждан, испытывающих трудности в поиске работы».

*В соответствии требованиями указанного Закона в пределах установленной квоты для приема на работу инвалидов ежегодно нормативным правовым актом Правительства Пермского края с учетом предложений органов местного самоуправления определяется минимальное*

<sup>2</sup> Федеральный закон от 23.02.2013 № 11-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу квотирования рабочих мест для инвалидов», Федеральный закон от 02.07.2013 № 183-ФЗ «О внесении изменения в статью 21 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

<sup>3</sup> Распоряжением Правительства РФ от 15.10.2012 № 1921-р утвержден комплекс мер, направленных на повышение эффективности реализации мероприятий по содействию трудоустройству инвалидов и на обеспечение доступности профессионального образования на 2012-2015 годы. В частности, планируется актуализировать данный перечень путем принятия в 2014 г. ведомственного акта Минтруда России с методическими рекомендациями по перечню рекомендуемых видов трудовой и профессиональной деятельности инвалидов с учетом нарушенных функций и ограничений их жизнедеятельности.

*количество специальных рабочих мест, которые работодатель должен создать для трудоустройства лиц данной категории. Работодатели обязаны в соответствии с установленными квотами выделить (создать) рабочие места для трудоустройства инвалидов, в том числе специальные рабочие места. Рабочие места для трудоустройства инвалидов, в том числе специальные рабочие места, создаются работодателями самостоятельно и за счет собственных средств.*

Законопроектом предлагается установить полномочие Правительства края по нормативному правовому регулированию порядка создания инвалидам условий труда, оснащения специальных рабочих мест, механизма взаимодействия с работодателем;

**5) стимулирование создания дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства инвалидов** предлагается осуществлять в форме субсидий из средств краевого бюджета на возмещение работодателям части затрат на создание таких дополнительных рабочих мест;

**б) мероприятия по организации обучения инвалидов новым профессиям** предлагается реализовывать в виде организации профессиональной подготовки (переподготовки) с учетом индивидуальной программы реабилитации для тех инвалидов, которые не могут быть включены в кадровый резерв в связи с тем, что они не обладают ни одной из профессий, наиболее подходящих для трудоустройства инвалидов;

**7) создание условий для предпринимательской деятельности инвалидов** предлагается осуществлять в Пермском крае путем:

- оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства с участием инвалидов в формах, установленных законодательством Пермского края о развитии малого и среднего предпринимательства;

- включения в краевые целевые программы развития субъектов малого и среднего предпринимательства отдельных мероприятий по созданию условий для предпринимательской деятельности инвалидов и целевых показателей, позволяющих оценивать итоги реализации данных мероприятий.

*Законом Пермского края от 26.02.2009 № 392-ПК «О развитии малого и среднего предпринимательства в Пермском крае» предусмотрены следующие формы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства: финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка; поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации их работников, в области инноваций и промышленного производства, ремесленничества; поддержка субъектов МСП, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность, сельскохозяйственную деятельность, деятельность в приоритетных отраслях развития малого и среднего предпринимательства Пермского края. Мероприятия, по оказанию поддержки субъектов МСП в указанных формах, предусмотрены в рамках реализации долгосрочной целевой программы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Пермском крае на 2012-2014 годы» (утверждена постановлением Правительства края от 04.05.2012 № 282-п).*

4. **Финансирование предоставления гарантий** занятости инвалидов в Пермском крае, предусмотренных законопроектом, планируется осуществлять за счет средств бюджета Пермского края.

Согласно финансово-экономическому обоснованию законопроекта реализация предлагаемого закона не повлечет дополнительных расходов краевого бюджета и будет финансироваться в рамках действующих краевых программ по снижению напряженности на рынке труда, развитию малого и среднего предпринимательства, а также планового финансирования деятельности соответствующих органов исполнительной власти края.

Оценивая **актуальность** законопроекта, следует отметить следующее.

1. В соответствии с Федеральным законом № 181-ФЗ определение государственной политики в отношении инвалидов относится к ведению федеральных органов государственной власти. Вместе с тем органы государственной власти субъектов РФ вправе участвовать в реализации государственной политики в отношении инвалидов и определять приоритеты в осуществлении социальной политики в отношении инвалидов на территориях субъектов РФ с учетом уровня социально-экономического развития этих территорий; содействовать трудовой занятости инвалидов, в том числе стимулировать создание специальных рабочих мест для их трудоустройства.

2. **На федеральном уровне** во исполнение п. 2 Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» Правительством РФ разработан и утвержден *комплекс мер, направленных на повышение эффективности реализации мероприятий по содействию трудоустройству инвалидов и на обеспечение доступности профессионального образования на 2012-2015 годы* (распоряжение Правительства РФ от 15.10.2012 № 1921-р). С участием органов исполнительной власти субъектов РФ запланирована реализация таких мер, как:

- ежегодный мониторинг трудоустройства и закрепляемости на оборудованных (оснащенных) рабочих местах инвалидов и потребности незанятых инвалидов трудоспособного возраста в трудоустройстве, открытии собственного дела;

- реализация мероприятий по содействию трудоустройству незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) рабочие места с учетом индивидуальных возможностей и индивидуальных программ реабилитации инвалидов.

Предусмотрено предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектам РФ на осуществление мероприятий по содействию трудоустройства незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) рабочие места.

3. Правовое регулирование предоставления гарантий трудовой занятости инвалидов **на уровне субъектов Российской Федерации** осуществляется путем:

- а) принятия законов, иных нормативных правовых актов по вопросам установления квот для приема на работу инвалидов, реализации иных мер, направленных на обеспечение занятости инвалидов.

*В качестве примеров можно назвать Закон Архангельской области*

*от 27.05.1998 № 74-16-ОЗ «О государственных гарантиях трудовой занятости инвалидов на территории Архангельской области», Закон Республики Татарстан от 24.07.2006 № 60-ЗРТ «О квотировании и резервировании рабочих мест для инвалидов и граждан, особо нуждающихся в социальной защите». Законом Свердловской области от 25.03.2013 № 23-ОЗ «О содействии занятости населения в Свердловской области» предусмотрена возможность предоставления мер государственной поддержки юридическим лицам, принявшим на работу инвалидов сверх квоты для приема на работу инвалидов, в форме предоставления субсидий из областного бюджета, установления особенностей налогообложения в рамках налоговых полномочий субъекта РФ;*

б) принятия региональных программ содействия занятости инвалидов либо включения отдельных мероприятий, направленных на обеспечение занятости инвалидов, в региональные целевые программы по содействию занятости населения, снижению напряженности на рынке труда.

**4. На территории Пермского края** действует Закон Пермской области от 05.11.2004 № 1689-344 «О квотировании рабочих мест для граждан, испытывающих трудности в поиске работы», который устанавливает правовые основы квотирования рабочих мест в Пермском крае для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, в том числе и для инвалидов.

Мероприятия, направленные на обеспечение занятости инвалидов, также реализуются в рамках программ.

*Программа дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда Пермского края в 2013-2015 годах, утвержденная постановлением Правительства края от 24.09.2012 № 899-п, предусматривает оказание содействия в трудоустройстве незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) для них места.*

Программой запланировано ежегодное оборудование не менее 250 дополнительных рабочих мест для трудоустройства незанятых инвалидов с возмещением работодателю затрат на приобретение, монтаж и установку оборудования для оснащения дополнительного рабочего места (в том числе специального) для трудоустройства инвалидов. Объем финансирования Программы составляет 49 650,0 тыс.руб. на весь период реализации Программы, при этом основная часть финансирования поступает в виде субсидий из федерального бюджета – 43 195,5 тыс.руб. (87%), выделение средств из краевого бюджета запланировано в сумме 6 454,5 тыс.руб.

*Согласно Программе по данным за 2011 год доля инвалидов в Пермском крае составила 9,4% населения (259 тыс. человек). Из них более 53 тыс. человек имеют индивидуальные программы реабилитации с показаниями к труду, более 32 тыс. инвалидов работают. В 2012 году на фоне улучшения ситуации в реальном секторе экономики Пермского края наблюдается незначительное снижение числа граждан с инвалидностью, обращающихся в центры занятости населения за содействием в поиске работы. Вместе с тем остается главная проблема, препятствующая трудоустройству инвалидов (имеющих показания к труду) на вакантные*

*рабочие места, которая заключается в том, что работодатель не заинтересован в приеме на работу инвалида. Возмещение работодателям затрат на приобретение, монтаж и установку оборудования для оснащения дополнительных (в том числе специальных) рабочих мест для трудоустройства инвалидов будет способствовать созданию новых рабочих мест для таких граждан и, как следствие, приведет к уменьшению доли незанятых инвалидов.*

Кроме этого, долгосрочная целевая программа «Реабилитация и создание условий для социальной интеграции инвалидов Пермского края на 2012-2014 годы», утвержденная постановлением Правительства Пермского края от 02.12.2011 № 998-п, предусматривает проведение краткосрочных курсов профессионального обучения инвалидов, а также вовлечение до 225 инвалидов в реализацию технологии «Самообеспечение инвалидов», которая предусматривает выплату социального пособия инвалиду в целях развития личного подсобного хозяйства или осуществления предпринимательской деятельности. Объем финансирования данных мероприятий из краевого бюджета, предусмотренный Программой, 7 920 тыс.руб. В результате реализации программных мероприятий ожидается увеличение доли занятых инвалидов (от числа инвалидов, зарегистрированных в службе занятости) с 4% до 10%.

Таким образом, в Пермском крае на законодательном уровне урегулирован порядок квотирования рабочих мест для приема на работу инвалидов и установления минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов в пределах квоты.

В рамках краевых программ реализуются мероприятия по стимулированию создания работодателями дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства инвалидов, организации профессионального обучения и самообеспечения инвалидов. При этом большая часть финансовых средств поступает из федерального бюджета в виде субсидий бюджетам субъектов РФ на осуществление мероприятий по содействию трудоустройству незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) рабочие места.

Декларированный федеральным законодательством механизм резервирования рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов, не получил правового развития ни в федеральных, ни в региональных нормативных правовых актах и в настоящее время не реализуется.

В целом считаем, что **актуальность** представленного законопроекта обусловлена необходимостью системного подхода к решению проблемы трудоустройства инвалидов, что предлагается представленным законопроектом. Вместе с тем отметим, что для реализации закона потребуется принятие нормативных правовых актов Правительства Пермского края по вопросам формирования кадрового резерва инвалидов, резервирования рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов, профессиональной подготовки и переподготовки инвалидов, создания для них необходимых условий труда. При этом положительные социальные последствия принятия закона будут зависеть от содержания и эффективности реализации

соответствующих подзаконных нормативных правовых актов, а также программных мероприятий в области обеспечения занятости инвалидов.

На наш взгляд, представленный законопроект содержит следующие **проблемные моменты**.

1. С учетом изменений бюджетного законодательства РФ в части утверждения и реализации государственных программ субъекта Российской Федерации требуется внесение соответствующих корректировок в положения законопроекта, касающиеся краевых долгосрочных целевых программ в сфере обеспечения трудовой занятости инвалидов.

2. Статья 3 законопроекта имеет название «*Полномочия органов государственной власти Пермского края в сфере обеспечения трудовой занятости инвалидов*», однако в части 4 указанной статьи также перечисляются установленные федеральным законодательством полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения трудовой занятости населения применительно к категории инвалидов.

3. Полагаем, что формирование кадрового резерва инвалидов следует включить в перечень специальных мероприятий по обеспечению гарантий трудовой занятости инвалидов, установленный в статье 2 законопроекта.

Кроме этого, для определения основных моментов в механизме формирования кадрового резерва инвалидов целесообразно определить в законе субъект, осуществляющий формирование такого резерва (уполномоченный орган исполнительной власти края в сфере содействия занятости инвалидов либо иное).

4. В статье 6 законопроекта предлагается предусмотреть полномочие Правительства Пермского края по установлению порядка создания инвалидам условий труда, оснащения специальных рабочих мест, механизма взаимодействия с работодателем. Полагаем, что данная норма законопроекта требует проработки с точки зрения полномочий субъекта РФ по правовому регулированию данных отношений.

Согласно ст. 22 Федерального закона № 181-ФЗ специальные рабочие места для трудоустройства инвалидов оснащаются (оборудуются) работодателями с учетом нарушенных функций инвалидов и ограничений их 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. Требования к условиям труда инвалидов регламентируются ст. 23 Федерального закона № 181-ФЗ.

Начальник управления,  
государственный советник  
Пермского края 2 класса

М.Ю.Кужельная