**Заключение РСПП**

на проект федерального закона «О специальной оценке рабочего места основного персонала крупных предприятий промышленности, транспорта и связи»

**На решение какой проблемы, на Ваш взгляд, направлено предлагаемое регулирование? Актуальна ли данная проблема сегодня? Насколько обоснованной, на Ваш взгляд, является проблема, указанная разработчиком в сводном отчете? Каким образом, на Ваш взгляд, указанная разработчиком в сводном отчете цель предлагаемого регулирования соотносится с проблемой?**

РСПП не поддерживает данный проект закона, предусматривающий введение новой формы контроля в виде специальной оценки рабочего места основного персонала крупных предприятий промышленности, транспорта и связи. Данный законопроект не может быть доработан, поскольку его недостатки носят неустранимый характер.

В качестве основной проблемы, на урегулирование которой направлен проект федерального закона, указано отсутствие комплексного законодательного акта, регламентирующего отношения, возникающие между юридическими лицами, органами государственной власти Российской Федерации при проведении специальной оценки рабочего места основного персонала крупных предприятий промышленности, транспорта и связи. Аналогичная формулировка представлена в качестве цели принятия законопроекта.

В данной ситуации речь идет о подмене понятий, поскольку в качестве цели не может быть зафиксировано урегулирование несуществующих в настоящее время отношений бизнеса и власти при проведении специальной оценки рабочих мест. Таким образом, реальной целью законопроекта является не урегулирование отношений, связанных с проведением специальной оценки, а ее введение.

В сводном отчете указано, что предлагаемый способ регулирования направлен на решение проблемы отсутствия системы идентификации технического уровня средств труда, входящих в состав рабочего места основного персонала крупных предприятий, относительно наилучших доступных технологий, поскольку, по мнению разработчиков, отсутствие системы идентификации технического уровня средств труда затрудняет разработку механизмов дополнительного стимулирования работодателей для модернизации рабочих мест персонала. Вместе с тем, для иных механизмов стимулирования не вводятся специальные идентификационные системы и не проводятся массовые специальные оценки – достаточно законодательно закрепленных критериев, в соответствии с которыми компания имеет право на применение той или иной стимулирующей меры.

Также указывается, что принятие проекта федерального закона направлено на выполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 9 июля 2014 г. № 1250-р «Об утверждении плана мероприятий по обеспечению повышения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест».

Однако в распоряжении не указано на необходимость принятия отдельного федерального закона, устанавливающего порядок проведения специальной оценки рабочих мест основного персонала крупных предприятий промышленности, транспорта и связи, а предусмотрено только внесение изменений в действующее законодательство, направленных на определение данного понятия, а также утверждение методики такой оценки на уровне отдельного НПА. Соответственно, не возникает обязательности введения дополнительной формы регулирования и контроля, предусмотренной данным законопроектом.

Задачи, для решения которых могут применяться результаты специальной оценки, перечисленные в п. 2 статьи 7, также не требуют введения нового вида регулирования.

**Позволит ли принятие нормативного правового акта решить поставленную проблему? Существуют ли иные реалистичные способы решения указанной проблемы? Если да, укажите те из них, которые, по Вашему мнению, были бы менее затратны и (или) более результативны?**

Существует альтернативный (более простой и дешевый) способ решения задачи, не требующий принятия отдельного законопроекта – проведение Росстатом исследования состояния производственной базы промышленности, транспорта и связи (по аналогии с переписью малого бизнеса).

В законопроекте отсутствует перечень стимулирующих мер по замене выявленных по результатам оценки устаревших рабочих мест основного персонала крупных предприятий промышленности, транспорта и связи, что не позволяет решить задачу создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест и роста конкурентоспособности предприятий (значит, достаточно исследования Росстата без введения нового механизма контроля).

Поскольку проведение модернизации принудительными способами является крайне неэффективным, специальная оценка рабочего места основного персонала крупных предприятий промышленности, транспорта и связи, в случае ее реализации, должна осуществляться исключительно на добровольной основе.

**Насколько обоснованными, по Вашему мнению, являются введение новых функций, полномочий, обязанностей и прав органов государственной власти и органов местного самоуправления, предлагаемый порядок их реализации, а также оценки трудозатрат и численности сотрудников? Укажите имеющиеся у Вас количественные оценки (с указанием источников данных). Насколько обоснованной является оценка соответствующих расходов бюджетной системы Российской Федерации?**

Проект федерального закона содержит положения, устанавливающие ранее не предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности, а также положения, приводящие к возникновению ранее не предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности.

Отсутствует информация об объеме и источниках финансирования проведения специальной оценки. Учитывая, что оценка будет производиться уполномоченными органами власти, можно предположить, что она будет финансироваться из бюджетов соответствующих уровней (федерального, субъектов РФ, органов местного самоуправления). Косвенным подтверждением является отказ от привлечения к проведению специализированных организаций для «недопущения роста финансовой нагрузки на предприятия», но однозначно источник финансирования не зафиксирован в законопроекте.

Законопроект вводит дополнительную административную нагрузку (и, возможно, финансовую) на предприятия в виде обязанности предоставления сведений о рабочих местах.

Не зафиксировано, каким образом уполномоченный орган будет определять перечень рабочих мест основного персонала крупных предприятий промышленности, транспорта и связи, подлежащих проведению специальной оценки, а также будет ли это унифицированный перечень либо перечень для каждого конкретного предприятия (что более вероятно, исходя из введения индивидуального номера рабочего места).

Не описаны механизмы поддержки для предприятий, решивших по итогам специальной оценки рабочих мест провести их модернизацию.

Законопроект предусматривает, что специальная оценка рабочего места основного персонала крупных предприятий промышленности, транспорта и связи проводится не реже чем один раз в пять лет, это означает, что она может проводиться каждый год и даже чаще. В любом случае обязательную оценку нецелесообразно проводить чаще, чем 1 раз в 5-10 лет, поскольку смена технологий в промышленности происходит с ограниченной скоростью (за исключением случаев, когда в проведении оценки заинтересована сама компания для подтверждения перехода на новую технологию).

В статье 5 проекта сказано, что уполномоченные органы вправе «по решению уполномоченного органа привлекать органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации» для проведения спецоценки, вместе с тем, в статье 3 законопроекта региональные органы прямо включены в число уполномоченных.

Статьей 5 проекта предусмотрено, что уполномоченные органы вправе запрашивать необходимую для проведения специальной оценки рабочего места информацию (в статье 6 проекта предусмотрена обязанность организаций предоставлять данную информацию). Вместе с тем, не ясно, какую информацию может запрашивать уполномоченный орган, включен ли он в методологию проведения специальной оценки, утверждаемой Правительством Российской Федерации, либо речь идет об отдельном документе.

**Оцените, насколько понятны предусмотренные проектом нормативного правового акта обязанности, ответственность субъектов государственного регулирования, а также административные процедуры, реализуемые ответственными органами исполнительной власти? Считаете ли Вы, что предлагаемые нормы не соответствуют или противоречат иным действующим нормативным правовым актам? Если да, укажите такие нормы и нормативные правовые акты.**

Недостаточно четко сформулированы обязанности и ответственность субъектов предпринимательской деятельности (сроки подачи отчетов, в том числе первого отчета), возможные штрафные санкции за ее непредоставление и т.д.), что создает серьезные коррупционные риски.

Кроме того, введение предлагаемых процедур противоречит положениям Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. о необходимости максимально снять ограничения с бизнеса, избавить бизнес от избыточного надзора и контроля со стороны государства.

Законопроект нуждается в серьезной юридико-технической правке, в частности, необходимо дать определения вновь вводимых терминов, использовать идентичную терминологию (или предприятия, или организации) и т.д.

**Какие, по Вашей оценке, субъекты предпринимательской и иной деятельности будут затронуты предлагаемым регулированием (по видам субъектов, по отраслям, количество в Вашем районе или городе и проч.)? Укажите имеющиеся у Вас количественные оценки расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных обязанностей или ограничений либо с изменением содержания таких обязанностей или ограничений (с указанием источников данных), в том числе следующие виды расходов: прямые денежные расходы (плата за лицензии, сертификаты и т.п.), дополнительные административные издержки, связанные с заполнением форм, отчетностью и т.п., повышение неопределенности при инвестировании, ограничение доступа к различным рынкам, повышение цен на ресурсы, затраты на изменения в производстве, маркетинге или транспортировке, затраты на предотвращение или компенсирование возможного переключения потребителей или поставщиков. Укажите прямые и косвенные, а также единовременные и периодические издержки.**

Оценки расходов субъектов предпринимательской деятельности отсутствуют в сводном отчете, проекты необходимых для реализации законопроекта нормативных правовых актов не представлены, что делает невозможным проведение таких расчетов.

В случае принятия проекта будут затронуты как минимум более 100 тыс. предприятий (по оценке разработчиков). При этом на многих предприятиях количество основных рабочих мест насчитывает десятки тысяч человек (пример - по состоянию на 31 декабря 2013 г. списочная численность работников ОАО «РЖД» составила 902,7 тыс. человек, среднесписочная численность персонала предприятий Группы компаний «Норильский никель» в 2013 году составила в Российской Федерации 83 тыс. человек – данные из годовых отчетов компаний).

Учитывая среднюю стоимость оценки одного рабочего места (порядка 3,5 тыс. руб.), издержки предприятий, в том числе с государственным участием, составят, как минимум, несколько миллиардов рублей.

**К каким последствиям может привести принятие нормативного правового акта? Приведите конкретные примеры. В какой степени указанные в сводном отчете риски и негативные последствия поддаются контролю с помощью указанных методов? Представьте имеющиеся предложения по применению наиболее эффективных методов контроля рисков.**

Существует очевидный перечень рисков, включающий:

- справочники наилучших доступных технологий планируется утвердить в 2015-2018 гг., причем по экспертным оценкам до конца 2015 г. будут подготовлены только первые 10 справочников из 46, а весь процесс перехода на наилучшие доступные технологии (НДТ) займет от 7 до 14 лет. Соответственно, при неопределенной дате вступления законопроекта в силу (см. замечание ниже) для ряда производств на момент проведения спецоценки может отсутствовать база для её проведения, что обуславливает риск перекладывания нагрузки по проведению необходимой экспертизы на сами компании. Устаревшими могут быть признаны рабочие места на предприятиях со средним техническим уровнем, не внедривших наилучшие доступные технологии, при том, что даже на мировом рынке (не говоря о Российской Федерации) доля компаний, внедривших наилучшие доступные технологии, может быть незначительной. Кроме того, наилучшие доступные технологии определяются исходя из наилучшего сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды, хотя и учитывает экономическую эффективность внедрения и эксплуатации технологии (соответственно, ориентированы в первую очередь на экологическую безопасность, а не передовые практики в технологической сфере);

- неверное формирование перечня рабочих мест, подлежащих специальной оценке, и дублирование с существующей системой оценки условий труда (в Федеральную государственную информационную систему учета результатов проведения специальной оценки рабочего места основного персонала крупных предприятий промышленности, транспорта и связи предполагается включать распределение рабочих мест по классам (подклассам) условий труда, которое не относится к сфере законопроекта). В ситуации, когда законопроект не дает однозначного определения основного персонала и лишь дает отсылку, что перечень должностей и профессий работников, относимых к основному персоналу по видам экономической деятельности, определяется Правительством Российской Федерации, отсутствует возможность оценить рост нагрузки на бизнес.

Необходимо также учитывать, что даже в Трудовом кодексе Российской Федерации отсутствует однозначное понятие «рабочего места», которое можно было бы использовать для целей данного законопроекта. В частности, возникают вопросы с «коллективными» рабочими местами (например, в металлургическом производстве), когда либо индивидуальный номер может присваиваться оборудованию, на котором одновременно работают несколько работников, либо речь пойдет об отдельном индивидуальном номере в отношении рабочего места каждого из использующих это оборудование работников (даже если на практике рабочее место сложно или технологически невозможно выделить). Не всегда может быть четко локализовано рабочее место основного персонала транспортного сектора и компаний связи.

**Существуют ли в предлагаемом проекте нового регулирования положения, которые необоснованно затрудняют ведение предпринимательской и иной деятельности? Приведите обоснования по каждому такому положению, дополнительно определив: - приводит ли исполнение положений регулирования к избыточным действиям или, наоборот, ограничивает действия субъектов предпринимательской и иной деятельности; - приводит ли исполнение положения к возникновению избыточных обязанностей субъектов предпринимательской и иной деятельности, к необоснованному существенному росту отдельных видов затрат или появлению новых необоснованных видов затрат; - устанавливается ли положением необоснованное ограничение выбора субъектами предпринимательской и иной деятельности существующих или возможных контрагентов, в том числе поставщиков и потребителей; - соответствует ли положение обычаям деловой практики, сложившейся в отрасли, либо существующим международным практикам, используемым в данный момент?**

Законопроект предполагает дублирование контрольных полномочий в части состояния основных фондов, учитывая, что Ростехнадзор осуществляет контроль и надзор за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах, а также проводит проверки (инспекции) соблюдения юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов, норм и правил в установленной сфере деятельности, Роструд осуществляет государственную экспертизу условий труда и т.д.

Введение индивидуальных номеров рабочего места (фактически речь идет о создании реестра всех рабочих мест основного персонала на крупных компаниях) ничем не обосновано и увеличивает нагрузку на бизнес, создающий дополнительные рабочие места и модернизирующий производство – возникает необходимость передачи информации о каждом созданном либо ликвидированном рабочем месте для учета в реестре, при том, что информация, полученная по итогам спецоценки, используется преимущественно в аналитических целях и в агрегированном виде.

Необходимо обосновать передачу сведений, содержащихся в информационной системе учета, организациям, осуществляющим страховую деятельность. Если данные компании нуждаются в детальной информации о состоянии основных фондов в промышленности, они вправе при согласии компаний проводить ее за свой счет.

Используются не зафиксированные в законодательстве термины, такие как «средства труда», что создает неопределенность для применения законопроекта. В соответствии с теоретическим определением в понятие средства труда включается и оборудование, и инструменты, и даже здания и сооружения. Необходимо зафиксировать, каким образом все разнообразие «средств труда» будет проверяться на соответствие наилучшим доступным технологиям. Не определен связанный со средствами труда термин «состав рабочего места».

В настоящее время ведется работа по корректировке предельных значений выручки от реализации товаров (работ, услуг) для отнесения хозяйствующих субъектов к категории субъектов малого или среднего предпринимательства. Для исключения различий в трактовке понятия крупного бизнеса в двух разных законах более эффективной была бы ссылка на федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

В целом увеличение административной нагрузки на бизнес в условиях экономической нестабильности (особенно необоснованное увеличение, как в данном случае) может серьезно усугубить положение промышленных компаний.

**Какие, на Ваш взгляд, могут возникнуть проблемы и трудности с контролем соблюдения требований и норм, вводимых проектом нормативного правового акта? Предусмотрен ли механизм защиты прав хозяйствующих субъектов в рамках предлагаемого регулирования? Существуют ли, на Ваш взгляд, особенности при контроле соблюдения предусмотренных требований различными адресатами регулирования?**

Не просчитаны расходы ни ФОИВов, ни РОИВов, ни бизнеса на проведение оценки, как и объем дополнительных трудозатрат.

**Являются ли, на Ваш взгляд, обоснованными предполагаемая дата введения нового регулирования, оценка необходимости установления переходного периода и (или) отсрочки вступления в силу акта либо необходимость распространения предлагаемого регулирования на ранее возникшие отношения? Представьте имеющиеся у Вас предложения.**

Нечетко определен срок вступления предлагаемых норм в силу. Предполагается, что закон вступает в силу с 1 января 2018 г., однако в сводном отчете зафиксировано, что проведение специальной оценки рабочего места основного персонала крупных предприятий промышленности, транспорта и связи запланировано на 2015-2016 годы. Это косвенно подтверждается пунктом 3 статьи 11, при том, что пункты 1 и 2 в статье отсутствуют), который определяет особый порядок передачи сведений о результатах проведенной специальной оценки рабочего места до 1 января 2017 г., т.е. до вступления закона в силу. Передача сведений в период с 1 января 2017 г. до 1 января 2018 г. статьей 11 вообще не регулируется.

**Насколько обоснованными являются необходимые для достижения заявленных целей регулирования организационно-технические, методологические, информационные и иные мероприятия? Представьте имеющиеся у Вас предложения.**

Перечень необходимых для достижения заявленных целей регулирования организационно-технических, методологических, информационных и иных мероприятий не является исчерпывающим.

Учитывая, что большинство крупных компаний используют электронные системы отчетности и управления, потребуется дополнительное время для создания возможности направления отчетности компаниями в электронном виде в уполномоченные ФОИВы и РОИВы.

**Насколько обоснованным является выбор индикативных показателей, программ мониторинга и иных способов (методов) оценки достижения заявленных целей регулирования? Представьте имеющиеся у Вас предложения.**

Приводится 1 индикатор - «рабочие места, соответствующие современному уровню развития науки, техники и технологий». Отсутствует информация о целевых значениях, при этом предполагается измерять количество единиц рабочих мест. Было бы более корректно измерять долю таких рабочих мест, но в ситуации, когда данный законопроект не предполагает введения стимулов для компаний проводить модернизацию производства, он никак не влияет на количество рабочих мест, соответствующих современному уровню развития науки, техники и технологий, а, значит, данный индикатор не может использоваться.

Что касается создания Федеральной государственной информационной системы учета результатов проведения специальной оценки рабочего места основного персонала крупных предприятий промышленности, транспорта и связи, то в отношении данной цели предлагаемого регулирования индикатор даже не приводится.

**Существует ли успешный опыт решения аналогичной проблемы, в том числе за рубежом? Дайте краткое описание (с указанием источников информации).**

Отсутствует информация об использовании аналогичных положений для регулирования технологического уровня производства. В сводном отчете разработчики ссылаются на то, что «аналогичные нормы в мировой практике регулируются нормативными правовыми актами в сфере экологии и защиты труда». Данное регулирование существует в России и не нуждается в дублировании.