

от 26 октября 2022 года № 517

**Об утверждении результатов проведенного мониторинга
правоприменения областного закона от 26 декабря 2007 года
№ 193-оз "О квотировании в Ленинградской области рабочих мест
для трудоустройства выпускников профессиональных
образовательных организаций и образовательных организаций
высшего образования Ленинградской области"**

Законодательное собрание Ленинградской области **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить прилагаемые результаты проведенного мониторинга правоприменения областного закона от 26 декабря 2007 года № 193-оз "О квотировании в Ленинградской области рабочих мест для трудоустройства выпускников профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования Ленинградской области".

2. Разместить настоящее постановление на официальном сайте Законодательного собрания Ленинградской области в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и включить его в ежегодный доклад о состоянии законодательства Ленинградской области.

3. Контроль за исполнением постановления возложить на постоянную комиссию по образованию, науке, культуре, туризму, спорту и делам молодежи Законодательного собрания Ленинградской области.

4. Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель
Законодательного собрания

С. Бебенин

УТВЕРЖДЕНЫ
постановлением
Законодательного собрания
Ленинградской области
от 26 октября 2022 года № 517
(приложение)

РЕЗУЛЬТАТЫ
проведенного мониторинга правоприменения
областного закона от 26 декабря 2007 года № 193-оз "О квотировании
в Ленинградской области рабочих мест для трудоустройства выпускников
профессиональных образовательных организаций и образовательных
организаций высшего образования Ленинградской области"

1. Информационно-аналитические материалы о состоянии законодательства Ленинградской области

1.1. Общие положения

Областной закон от 26 декабря 2007 года № 193-оз "О квотировании в Ленинградской области рабочих мест для трудоустройства выпускников профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования Ленинградской области" (далее – областной закон № 193-оз) принят Законодательным собранием Ленинградской области (далее – Законодательное собрание) 19 декабря 2007 года, подписан Губернатором Ленинградской области 26 декабря 2007 года и вступил в силу 8 января 2008 года, по истечении 10 дней со дня его официального опубликования в Вестнике Правительства Ленинградской области, № 89, 29.12.2007.

Областной закон № 193-оз принят в пределах полномочий, предоставленных федеральным законодательством, порядок принятия (обнародования) правового акта соблюден.

Областной закон № 193-оз определяет правовые, экономические и организационные основы квотирования рабочих мест для трудоустройства выпускников профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования Ленинградской области.

Принятие областного закона № 193-оз направлено на обеспечение дополнительных гарантий занятости выпускников профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования Ленинградской области, повышение их конкурентоспособности на рынке труда и социальной защиты от безработицы.

1.2. Информация о тенденциях и потребностях законодательного регулирования общественных отношений в сфере квотирования рабочих мест для выпускников

Гарантии государства по реализации конституционных прав граждан на труд и социальную защиту от безработицы, правовые, экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения определяются Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-І "О занятости населения в Российской Федерации" (далее – Закон РФ № 1032-І).

Федеральным законом от 28 июня 2021 года № 219-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" и статью 21 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 219-ФЗ) внесены комплексные изменения в Закон РФ № 1032-І, направленные на его актуализацию.

Федеральным законом № 219-ФЗ уточнена норма об обеспечении государственной поддержки при трудоустройстве молодежи в возрасте от 18 до 25 лет, получивших среднее профессиональное образование или высшее образование и ищущих работу в течение года с даты выдачи документа об образовании. Ранее данная норма была установлена для граждан от 18 до 20 лет, имеющих среднее профессиональное образование и ищущих работу впервые.

В соответствии со статьей 5 Закона РФ № 1032-І государственная политика в области содействия занятости населения направлена на осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы, в том числе граждан в возрасте от 18 до 25 лет, имеющих среднее профессиональное образование или высшее образование и ищущих работу в течение года с даты выдачи им документа об образовании и о квалификации.

Кроме того, статьей 7¹⁻¹ Закона РФ № 1032-І к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области содействия занятости населения отнесена организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 25 лет, имеющих среднее профессиональное образование или высшее образование и ищущих работу в течение года с даты выдачи им документа об образовании и о квалификации.

В соответствии с пунктом 8 статьи 15 Закона РФ № 1032-І органы службы занятости осуществляют свою деятельность в соответствии со стандартами деятельности по осуществлению полномочий в сфере занятости населения, утвержденными уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Общие требования к содержанию указанных стандартов, правила их формирования, а также

порядок осуществления мониторинга их исполнения утверждаются Правительством Российской Федерации.

Приказом Минтруда России от 28 января 2022 года № 25н утвержден Стандарт деятельности по осуществлению полномочия в сфере занятости населения по оказанию государственной услуги по организации временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 25 лет, имеющих среднее профессиональное образование или высшее образование и ищущих работу в течение года с даты выдачи им документа об образовании и о квалификации (далее – Стандарт).

Стандарт устанавливает требования к порядку осуществления указанного полномочия, составу, последовательности и срокам выполнения административных процедур (действий) при осуществлении полномочия, требования к обеспечению процессов деятельности по осуществлению полномочия, а также показатели исполнения Стандарта, порядок представления сведений, необходимых для расчета указанных показателей, методику расчета.

Следует отметить, что Законом РФ № 1032-I не установлены квоты для приема на работу безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, безработных граждан в возрасте от 18 до 25 лет, имеющих среднее профессиональное образование или высшее образование и ищущих работу в течение года с даты выдачи им документа об образовании и о квалификации (далее – выпускники, имеющие среднее профессиональное образование или высшее образование).

Вместе с тем в целях социальной защиты от безработицы молодежи в 20 субъектах Российской Федерации установлена квота для приема на работу выпускников, имеющих среднее профессиональное образование или высшее образование. В законах субъектов Российской Федерации установлен размер квоты рабочих мест для трудоустройства выпускников, имеющих среднее профессиональное образование или высшее образование.

Следует также отметить, что в 15 субъектах Российской Федерации ранее действовавшие нормативные правовые акты в указанной сфере признаны утратившими силу.

Принятый в Ленинградской области областной закон № 193-оз устанавливает квотирование рабочих мест для выпускников профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования Ленинградской области, подготовленных в соответствии с контрольными цифрами приема граждан, за счет бюджетных ассигнований областного бюджета Ленинградской области, прошедших государственную итоговую аттестацию с получением соответствующего документа об образовании и (или) квалификации и желающих устроиться на работу в течение календарного года после окончания соответствующей образовательной организации (статья 2).

Квотирование рабочих мест устанавливается в первую очередь для лиц из числа выпускников профессиональных образовательных организаций

и образовательных организаций высшего образования Ленинградской области, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы, к которым относятся следующие категории граждан:

дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лица, потерявшие в период обучения обоих родителей или единственного родителя, в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей";

дети из семей, в которых оба родителя признаны в установленном порядке безработными;

дети из малообеспеченных и (или) многодетных семей;

дети из неполных семей;

дети из семей, потерявших кормильца.

Квота устанавливается в отношении граждан Российской Федерации, проживающих на территории Ленинградской области.

В соответствии со статьей 3 областного закона № 193-оз квота рабочих мест устанавливается работодателям Ленинградской области независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности не менее чем на один год с учетом ситуации, сложившейся на рынке труда Ленинградской области, и потребности в рабочих местах для данной категории граждан в размере:

одного рабочего места – при численности работников от 31 до 100 человек;

двух рабочих мест – при численности работников от 101 до 200 человек;

не менее 1,5 процента от среднесписочной численности работников – при численности работников свыше 200 человек.

Работодатели в соответствии с установленной им квотой выделяют (резервируют) или создают рабочие места для приема на работу лиц, указанных в статье 2 областного закона № 193-оз, направляемых уполномоченным органом исполнительной власти Ленинградской области в порядке трудоустройства.

Работодатели создают необходимые условия труда на квотируемых рабочих местах в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, обеспечивают на квотируемых рабочих местах уровень заработной платы не ниже среднего по предприятию уровня заработной платы по данной квалификации, а также иные социальные гарантии, предусмотренные законодательством Российской Федерации выпускникам профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования Ленинградской области, создают условия для профессионального образования, профессионального обучения и дополнительного профессионального образования.

Выполнением квоты считается трудоустройство работодателем выпускников профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования Ленинградской области в соответствии с полученной ими профессией, специальностью и квалификацией с учетом требований к уровню профессионального образования и (или) квалификации,

предъявляемых к работникам в соответствующей организации, подтвержденное заключением трудового договора.

При этом порядок установления квоты работодателям и контроля за квотированием рабочих мест для лиц, указанных в статье 2 областного закона № 193-оз, а также уполномоченный орган исполнительной власти Ленинградской области, координирующий и контролирующий работу по квотированию рабочих мест, определяются Правительством Ленинградской области (часть 5 статьи 3).

В рамках реализации областного закона № 193-оз Правительством Ленинградской области приняты следующие подзаконные акты:

постановление Правительства Ленинградской области от 25 февраля 2009 года № 38 "Об определении уполномоченного органа исполнительной власти Ленинградской области, координирующего и контролирующего работу по квотированию рабочих мест для трудоустройства выпускников образовательных учреждений профессионального образования Ленинградской области";

постановление Правительства Ленинградской области от 28 декабря 2009 года № 405 "Об утверждении Порядка установления квоты работодателям и контроля за квотированием рабочих мест для трудоустройства выпускников образовательных учреждений профессионального образования Ленинградской области".

В соответствии со статьей 4¹ областного закона № 193-оз неисполнение работодателем обязанности по выделению (резервированию) или созданию рабочих мест в соответствии с установленной квотой для приема на работу лиц, указанных в статье 2 областного закона № 193-оз, влечет административную ответственность в соответствии с областным законом от 2 июля 2003 года № 47-оз "Об административных правонарушениях" (далее – областной закон № 47-оз).

В 2019 году статьей 10¹ областного закона № 47-оз установлена административная ответственность за неисполнение работодателем установленной законодательством Ленинградской области обязанности по выделению (резервированию) или созданию рабочих мест для приема на работу лиц, указанных в статье 2 областного закона № 193-оз, в виде предупреждения или наложения административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи рублей до трех тысяч рублей; на индивидуальных предпринимателей – от трех тысяч рублей до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от десяти тысяч рублей до двадцати тысяч рублей.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 41 областного закона от 22 марта 2021 года № 31-оз "О дополнительных социальных гарантиях и стандартах в Ленинградской области" в Ленинградской области гарантируется трудоустройство выпускников профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования Ленинградской области.

В целях повышения уровня поддержки в содействии занятости выпускников в Ленинградской области в указанном областном законе закреплены дополнительные гарантии:

квотирование рабочих мест для выпускников в порядке, установленном областным законом № 193-оз;

формирование перечня вакансий для трудоустройства выпускников профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования, состоящего не менее чем из 2500 вакансий;

предоставление субсидий работодателям на выплату заработной платы в размере 50 процентов их фактических затрат, но не более размера минимальной заработной платы в Ленинградской области, установленного региональным соглашением о минимальной заработной плате в Ленинградской области на соответствующий год, сроком до шести месяцев.

1.3. Оценка эффективности действия областного закона № 193-оз

За период действия областного закона № 193-оз изменения в него вносились трижды.

Областным законом от 11 апреля 2016 года № 21-оз "О внесении изменений в областной закон "О квотировании в Ленинградской области рабочих мест для трудоустройства выпускников образовательных учреждений профессионального образования Ленинградской области", принятым в целях поддержки граждан, особо нуждающихся в социальной защите, перечень граждан, для которых устанавливается квотирование рабочих мест, был дополнен еще одной категорией – лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Согласно положениям Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" к данной категории относятся лица в возрасте от 18 до 23 лет, у которых в период нахождения в возрасте до 18 лет умерли оба или единственный родитель, а также лица, оставшиеся без попечения единственного или обоих родителей и имеющие право на дополнительные гарантии по социальной поддержке.

Областным законом от 17 июля 2017 года № 48-оз "О внесении изменений в отдельные областные законы в сфере социальной поддержки лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя" в областной закон № 193-оз внесены изменения, в соответствии с которыми квотирование рабочих мест также установлено для лиц в возрасте от 18 до 23 лет, у которых в период их обучения по основным профессиональным образовательным программам и (или) по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих умерли оба родителя или единственный родитель.

Областным законом от 14 октября 2019 года № 77-оз "О внесении изменений в областной закон "О квотировании в Ленинградской области рабочих мест для трудоустройства выпускников профессиональных

образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования Ленинградской области" и в областной закон "Об административных правонарушениях" установлена административная ответственность работодателя за нарушение областного закона № 193-оз.

В соответствии с постановлением Правительства Ленинградской области от 25 февраля 2009 года № 38 уполномоченным органом исполнительной власти Ленинградской области, координирующим и контролирующим работу по квотированию рабочих мест для трудоустройства выпускников образовательных учреждений профессионального образования Ленинградской области, определен комитет по труду и занятости населения Ленинградской области (далее – комитет).

По информации комитета, в филиалах государственного казенного учреждения "Центр занятости населения Ленинградской области" назначены ответственные за трудоустройство выпускников. Кроме того, работодателям направлены уведомления и формы соглашения, на основании которых формируются сведения о рабочих местах для трудоустройства выпускников образовательных учреждений профессионального образования Ленинградской области.

В соответствии с Порядком установления квоты работодателям и контроля за квотированием рабочих мест для трудоустройства выпускников образовательных учреждений профессионального образования Ленинградской области, утвержденным постановлением Правительства Ленинградской области от 28 декабря 2009 года № 405 (далее – Порядок), комитет общего и профессионального образования Ленинградской области ежегодно до 1 декабря представляет в комитет списки лиц, обучающихся в образовательных учреждениях профессионального образования Ленинградской области в соответствии с государственным заказом Ленинградской области, подлежащих к выпуску в текущем учебном году и имеющих право на трудоустройство в счет квоты.

Комитетом проводится ежеквартальный мониторинг по списку, представленному комитетом общего и профессионального образования Ленинградской области.

Согласно мониторингу, проведенному комитетом, имеется следующая информация о реализации областного закона № 193-оз:

Год	Всего выпускников, направленных на трудоустройство комитетом общего и профессионального образования	Получено отказов выпускников от трудоустройства на квотируемые рабочие места	Трудоустроено
2017	100	5	2
2018	132	6	15
2019	243	200	14
2020	219	182	13
2021	350	292	42

На основании анализа указанной информации можно сделать вывод, что за пять лет количество выпускников, относящихся к категории особо нуждающихся в социальной защите, испытывающих трудности в поиске работы и имеющих право на трудоустройство в счет квоты, увеличилось в 3,5 раза. Однако имеется высокий уровень отказов выпускников от трудоустройства на квотируемые рабочие места, а количество трудоустройств от числа направленных выпускников на квотируемые рабочие места остается низким и за последние годы варьируется в диапазоне от 2 до 12 процентов.

Комитет указал, что в 2021 году из 289 выпускников, направленных на квотируемые рабочие места, 285 выпускников отказались от трудоустройства на квотируемые рабочие места.

Таким образом, анализ реализации областного закона № 193-оз показывает низкую потребность выпускников в квотировании.

В рамках проводимого мониторинга областного закона № 193-оз комитет указал, что правовое регулирование, установленное областным законом № 193-оз, показало низкую эффективность квотирования рабочих мест для выпускников и низкий уровень востребованности установленного квотирования у выпускников.

По результатам проведенного анализа комитет высказал мнение о целесообразности признания утратившим силу областного закона № 193-оз.

1.4. Информация о выявленных проблемах правового регулирования областного закона № 193-оз

В период действия областного закона № 193-оз в Законодательное собрание не поступали протесты и представления прокурора Ленинградской области, экспертные заключения Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ленинградской области по результатам проведения правовой экспертизы указанного областного закона о его несоответствии Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, а также обращения граждан и организаций, касающихся правоотношений, регулируемых рассматриваемым областным законом.

Областной закон № 193-оз не оспаривался в судебном порядке.

Практика применения областного закона № 193-оз является единообразной, факты искажения смысла его положений при применении не выявлены.

Вместе с тем в областном законе № 193-оз отсутствует статья, устанавливающая предмет правового регулирования, при этом цели и задачи областного закона № 193-оз определены в преамбуле. В соответствии с правилами юридической техники предмет правового регулирования в преамбуле не формулируется.

В соответствии с частью 3 статьи 3 областного закона № 193-оз работодатели в соответствии с установленной им квотой выделяют (резервируют) или создают рабочие места для приема на работу лиц, указанных в статье 2 областного закона № 193-оз, направляемых уполномоченным органом исполнительной власти Ленинградской области в порядке трудоустройства.

Работодатели создают необходимые условия труда на квотируемых рабочих местах в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, обеспечивают на квотируемых рабочих местах уровень заработной платы не ниже среднего по предприятию уровня заработной платы по данной квалификации, а также иные социальные гарантии, предусмотренные законодательством Российской Федерации выпускникам профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования Ленинградской области; создают условия для профессионального образования, профессионального обучения и дополнительного профессионального образования.

Кроме того, в статье 4 областного закона № 193-оз установлено, что квотирование рабочих мест осуществляется за счет средств работодателей.

Таким образом, областной закон № 193-оз вводит дополнительные административные ограничения при осуществлении предпринимательской деятельности, увеличивает финансовую и административную нагрузку на работодателя.

В целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности для работодателей при квотировании рабочих мест, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов работодателей, следовало бы провести экспертизу областного закона № 193-оз в порядке, установленном областным от 16 февраля 2015 года № 5-оз "О проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ленинградской области и экспертизы нормативных правовых актов Ленинградской области".

Кроме того, норма части 5 статьи 3 областного закона № 193-оз, предусматривающая осуществление контроля за квотированием рабочих мест для выпускников и возложение указанной функции на уполномоченный орган исполнительной власти Ленинградской области, содержит неопределенность и противоречит статье 7¹⁻¹ Закона РФ № 1032-1.

Пунктом 3 Порядка установления квоты работодателям и контроля за квотированием рабочих мест для трудоустройства выпускников образовательных учреждений профессионального образования Ленинградской области, утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области от 28 декабря 2009 года № 40, предусмотрено, что комитет осуществляет контроль за квотированием рабочих мест в порядке, установленном законодательством. Однако областным законом № 193-оз указанный порядок не определен.

Следует отметить, что в соответствии с пунктами 6 и 7 статьи 7¹⁻¹ Закона РФ № 1032-1 предметом регионального государственного контроля (надзора) за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты является соблюдение работодателями обязательных требований в области квотирования рабочих мест, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Организация и осуществление регионального государственного контроля (надзора) за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты регулируются Федеральным законом от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации".

Федеральным законодательством к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации не отнесено осуществление регионального государственного контроля (надзора) за приемом на работу выпускников в пределах установленной региональным законодательством квоты.

В связи с этим областной закон № 193-оз в указанной части требует приведения в соответствие с Законом РФ № 1032-1.

1.5. Результаты проведения мониторинга правоприменения областного закона № 193-оз

По результатам проведенного мониторинга правоприменения областного закона № 193-оз установлено следующее.

Областной закон № 193-оз принят в пределах полномочий, предоставленных федеральным законодательством, и не дублирует иные нормативные правовые акты.

Однако в областном законе № 193-оз отсутствует статья, устанавливающая предмет правового регулирования, и введены дополнительные административные ограничения на работодателей.

В ходе проведения мониторинга правоприменения областного закона № 193-оз выявлена необходимость его уточнения с учетом положений федерального законодательства.

Анализ реализации областного закона № 193-оз показал низкую потребность выпускников в квотировании, и, соответственно, низкую эффективность квотирования рабочих мест для выпускников, в связи с чем высказано мнение о целесообразности признания его утратившим силу.

Областной закон № 193-оз не оспаривался в судебном порядке.

Практика применения областного закона № 193-оз является единообразной, факты искажения смысла его положений при применении не выявлены.

С учетом изложенного информация о реализации областного закона № 193-оз принята к сведению.

2. Предложения о необходимости принятия, изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации и Ленинградской области, о мерах по повышению эффективности правоприменения областного закона № 193-оз

В целях актуализации и повышения эффективности правоприменения областного закона № 193-оз предлагается:

1) устранить проблемы правового характера, изложенные в разделе 1.4 настоящих результатов;

2) направить в комитет экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области предложение о проведении экспертизы указанного областного закона в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности для работодателей при квотировании рабочих мест, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов работодателей.