

АДМИНИСТРАЦИЯ
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

ДЕПАРТАМЕНТ ПО
ГОСУДАРСТВЕННО-
ПРАВОВЫМ ВОПРОСАМ И
ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ленина пл., д. 6, г. Томск, 634050
тел. (382 2) 510-519, тел/факс (382 2) 510-175
E-mail: pr-radrs@tomsk.gov.ru

11.09.2020 № 26-1225
на № _____ от _____

Начальнику Департамента
труда и занятости населения Томской
области

С.Н.Грузных

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке фактического воздействия Закона Томской области от 13 января 2003 года
№ 11-ОЗ «О социальном партнерстве в Томской области»

Департамент по государственно-правовым вопросам и законопроектной деятельности Администрации Томской области (далее – Департамент), как уполномоченный орган в области оценки регулирующего воздействия (далее – ОРВ) проектов нормативных правовых актов Томской области, в порядке, определенном главой 6 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, утвержденного постановлением Администрации Томской области от 14.03.2014 № 75а «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов в Томской области» (далее – Порядок), и в соответствии с Планом проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в 2020 году, утвержденным начальником Департамента по государственно-правовым вопросам и законопроектной деятельности Администрации Томской области от 19 декабря 2020 года, рассмотрел Закон Томской области от 13 января 2003 года № 11-ОЗ «О социальном партнерстве в Томской области» (далее – правовой акт, Закон № 11-ОЗ) и отчет об оценке фактического воздействия указанного правового акта (далее – отчет) и сообщает следующее.

Проект закона Томской области «О внесении изменений в Закон Томской области «О социальном партнерстве в Томской области», подготовленный Союзом организаций профсоюзов «Федерации профсоюзных организаций Томской области», прошел процедуру ОРВ: заключение об ОРВ от 10 февраля 2017 года (отрицательное) было размещено на официальном интернет-портале Администрации Томской области (<https://tomsk.gov.ru>) (далее – официальный сайт) в разделе «Открытый регион» – «Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» – «Заключения об ОРВ». Электронный адрес размещения заключения: <https://tomsk.gov.ru/rating/front/view/id/369>.

Разработчиком Закона № 11-ОЗ является Департамент труда и занятости населения Томской области (ранее - Управление социально-трудовых отношений Томской области) (далее – Уполномоченный орган).

В ходе подготовки настоящего заключения Департаментом были проведены публичные консультации в срок с 28 июля по 31 августа 2020 года.

Информация об оценке фактического воздействия, в частности рассматриваемый правовой акт, отчет и перечень вопросов были размещены в автоматизированной информационной системе «Инвестиционный портал Томской



11889981

области» (<http://www.investintomsk.ru>) в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в разделе «Поддержка бизнеса» – «Оценка регулирующего воздействия и экспертиза» – «Оценка фактического воздействия НПА».

Для определения степени достижения цели регулирования, поставленной при принятии правового акта, и подготовки настоящего заключения Департаментом были организованы публичные консультации путем уведомления органов и организаций, представляющих интересы субъектов предпринимательской деятельности. В частности, Департамент письменно известил о размещении правового акта, отчета и перечня вопросов на официальном сайте Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Союз «Томская торгово-промышленная палата», Совет Томского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», Некоммерческое партнерство «МПО работодателей Томской области», Ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области», Союз организаций профсоюзов «Федерации профсоюзных организаций Томской области».

По итогам публичных консультаций по правовому акту поступили замечания, предложения, мнения от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области», Союза организаций профсоюзов «Федерации профсоюзных организаций Томской области», которые включены в сводку предложений по результатам публичных консультаций и отражены в настоящем заключении.

Согласно статье 30 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

В силу пункта «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частью 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту б) части 1 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

В силу пункта 44) части 1 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, относится участие в урегулировании коллективных трудовых споров.

Статья 6 Трудового кодекса Российской Федерации закрепляет разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений.

В силу статьи 26 Трудового кодекса Российской Федерации социальное партнерство осуществляется, в том числе, на региональном уровне, на котором

устанавливаются основы регулирования отношений в сфере труда в субъекте Российской Федерации.

Согласно статье 35 Трудового кодекса Российской Федерации в субъектах Российской Федерации могут образовываться трехсторонние комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, деятельность которых осуществляется в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

В рамках предоставленных Федеральным законом № 184-ФЗ полномочий, в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации принят Закон № 11-ОЗ.

Рассматриваемый правовой акт определяет механизм организации, функционирования и развития социального партнерства в Томской области с целью регулирования социально-трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Правовой акт принят в целях эффективного предупреждения социальных конфликтов, достижения оптимального сочетания экономических и социальных интересов сторон социального партнерства, обеспечивающих устойчивое развитие производства, создания благоприятных условий труда и повышения жизненного уровня работников.

Законом № 11-ОЗ предусмотрены следующие основные положения:

- определены цели и задачи социального партнерства на территории Томской области;
- установлена система социального партнерства в Томской области;
- определен порядок формирования и работы региональной (областной) трехсторонней Комиссии по регулированию социально-трудовых отношений;
- закреплён механизм заключения соглашений и коллективных договоров на территории Томской области;
- установлены меры государственной поддержки социально-ответственных работодателей;
- установлена ответственность сторон в сфере социального партнерства на территории Томской области.

Участниками общественных отношений, интересы которых затрагивает рассматриваемое правовое регулирование, являются:

- работодатели Томской области;
- профессиональные союзы Томской области;
- работники Томской области, не объединенные в профессиональные союзы;
- исполнительные органы государственной власти Томской области;
- органы местного самоуправления муниципальных образований Томской области.

При проведении оценки регулирующего воздействия закона Томской области «О внесении изменений в Закон Томской области «О социальном партнерстве в Томской области» указывалось, что внесенные изменения позволят:

- увеличить долю организаций, охваченных трехсторонним Соглашением о социальном партнерстве в Томской области, от общего числа хозяйствующих субъектов;
- увеличить долю организаций, охваченных коллективными договорами в Томской области, от общего числа хозяйствующих субъектов;
- увеличить долю организаций, на которых распространяются гарантии и компенсации в связи с развитием социального партнерства в Томской области;
- совершенствовать порядок участия работодателей Томской области в социальном партнерстве.

Исходя из вышеуказанных целей рассматриваемого правового акта, по информации Уполномоченного органа результатами ее достижения являются следующие показатели:

1. Сведения о количестве соглашений в Томской области, заключенных на всех уровнях социального партнерства:

год	Всего соглашений	Виды соглашений				
		Региональное (срок действия)	отраслевые		территориальные	иные
			заключенные на региональном уровне	заключенные на территориальном уровне		
2018	67	01.01.2017-31.12.2019	26	20	20	1
2019	52	01.01.2017-31.12.2019	17	14	19	1

2. Сведения о количестве коллективных договоров в действующих организациях Томской области:

год	Количество организаций	Количество коллективных договоров				
		Заключено коллективных договоров		В процентах к общему числу организаций (%)	Прошедших уведомительную регистрацию	Доля от общего числа заключенных договоров (%)
		всего	в т.ч. в субъектах малого предпринимательства			
2018	54774	1381		2,52	1381	100
2019	32088	1371		4,3	1371	100

По информации Уполномоченного органа за период с 2016 – 2019 годы количество участников общественных отношений, интересы которых затрагивает рассматриваемое правовое регулирование, подвергалось изменению следующим образом:

1) работодатели Томской области:

2016 год – 35 550;

2017 год – 31 658;

2018 год – 29 075;

2019 год – 27 186;

2) профессиональные союзы Томской области:

2016 год – 1 000;

2017 год – 974;

2018 год – 903;

2019 год – 955;

3) работники Томской области, не объединенные в профессиональные союзы:

2016 год – 232 238;

2017 год – 237 912;

2018 год – 239 954;

2019 год – 201416;

4) органы местного самоуправления муниципальных образований Томской области:

2016 год – 20;

2017 год – 20;

2018 год – 20;

2019 год – 20.

В ходе коллективно-договорной кампании в 2019 году в Томской области зарегистрировано 374 коллективных договоров. Всего по итогам 2019 года в Томской области 1371 коллективный договор, распространенный на 206363 работника (2018 год -

1381 коллективных договоров, распространялся на 191592 работника). В сравнении с 2018 годом произошло уменьшение числа зарегистрированных коллективных договоров на 10 единиц.

Доля работников, охваченных коллективными договорами и соглашениями на территории Томской области, составляет 67,7 %. Охват работников Томской области коллективными договорами, соглашениями о социальном партнерстве увеличился на 4,6 % и в 2019 году.

При этом за последние пять лет Уполномоченным органом в отношении 47 коллективных договоров выявлены условия, ухудшающие положения работников по сравнению с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

В региональных и территориальных соглашениях условия, ухудшающие положения работников по сравнению с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, не выявлены.

В рамках социального партнерства рассматриваются и регулируются вопросы занятости, заработной платы, соблюдения трудового законодательства, предоставления сотрудникам предприятий и организаций разного рода дополнительных льгот и преференций. Это достигается, прежде всего, путем организации заключения и контроля исполнения региональных и территориальных соглашений о регулировании социально-трудовых отношений, коллективных договоров.

Уполномоченным органом при принятии рассматриваемого правового акта указывалось, что реализация механизма социального партнерства позволит организовать взаимодействие органов власти и местного самоуправления, работодателей и работников ради решения значимых социальных проблем, возникающих в сфере хозяйственной деятельности.

Так, по информации Уполномоченного органа в настоящее время выстроена система взаимоотношений между работниками Томской области, профессиональными союзами Томской области работодателями Томской области, исполнительными органами государственной власти Томской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Томской.

По итогам 2019 года в Томской области на региональном уровне социального партнерства действовали:

- областное Соглашение о социальном партнерстве на 2017-2019 годы, определяющее основные направления взаимодействия социальных партнеров и приоритетные цели;

- региональное соглашение о минимальной заработной плате в Томской области на 2019 год, учитывающее особенности проживания и устанавливающее размер минимальной заработной платы значительно выше федерального уровня.

В 2019 году в муниципальных образованиях Томской области начали использовать автоматизированную информационно-аналитическую систему «Социальное партнёрство Томской области», что позволило на основе данных, получаемых от муниципалитетов, формировать областную базу коллективных договоров и соглашений, обладающую большими функциональными возможностями в части проведения анализа состояния коллективно-договорного процесса в Томской области.

В рамках социального партнерства проводится работа по улучшению условий и охраны труда в организациях Томской области. Так, в областном Соглашении о социальном партнерстве на 2017 - 2019 годы определены обязанности Сторон по обеспечению здоровых и безопасных условий труда.

Также в конце 2019 года заключено Соглашение о социальном партнерстве между Администрацией Томской области, Союзом организаций профсоюзов «Федерации

профсоюзных организаций Томской области», объединениями работодателей Томской области на 2020-2022 годы.

На основании информации об основных показателях, характеризующих результаты достижения цели рассматриваемого правового регулирования, Департамент делает вывод о том, что действие Закона № 11-ОЗ способствовало повышению уровня заинтересованности работодателей в участии в социальном партнерстве в сфере труда, укреплению системы взаимодействия органов власти, профсоюзов и работодателей в вопросах защиты прав трудящихся и членов их семей, создает предпосылки для роста социальных и трудовых гарантий работников.

С положительной стороны о рассматриваемом правовом регулировании говорят и участники публичных консультаций, указывая, что рассматриваемое правовое регулирование обосновано, административные процедуры, прописанные в Законе № 11-ОЗ, ясны и понятны.

По итогам 2019 года проведено 6 заседаний областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. В рамках областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений рассмотрено 52 вопроса, касающихся согласования нормативных правовых актов в сфере труда, совершенствования системы оплаты труда работников бюджетной сферы, внедрения профессиональных стандартов в организациях бюджетной сферы Томской области и другие. Выплата заработной платы работникам Томской области осуществляется в размере, не ниже размера минимальной заработной платы, установленного о минимальной заработной плате в Томской области на 2019 год.

Кроме того, решением областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 28.08.2020 № 3/6 АО «Томская генерация» и АО «Томский электротехнический завод» признаны социально-ответственными работодателями Томской области.

Указанные организации не имеют задолженности по заработной плате, имеют коллективные договоры, присоединились к региональному соглашению о минимальной заработной плате в Томской области, а также содействуют созданию и деятельности профсоюзных организаций.

Кроме того, АО «Томский электротехнический завод» участвует в реализации соглашения о социальном партнерстве между Администрацией Томской области, Союзом организаций профсоюзов «Федерация профсоюзных организаций Томской области», объединениями работодателей Томской области на 2020-2022 годы. АО «Томская генерация» являются участником отраслевого тарифного соглашения между АО «Томская генерация» и АО «Томск РТС».

Согласно статье 24-1 Закона № 11-ОЗ к указанным социально-ответственным работодателям будут применены меры государственной поддержки, предусмотренные рассматриваемым Законом № 11-ОЗ.

Социальное партнерство в современном обществе выступает важнейшей формой социально-трудовых отношений. В последнее время социальное партнерство становится одним из обязательных элементов политики государства, обеспечивающим практическое выполнение конституционных прав и свобод граждан. Повышение эффективности социального партнерства между представителями работодателей, профсоюзов и органами государственной власти является одним из главных направлений разрабатываемой в настоящее время Концепции развития социального партнёрства в Российской Федерации.

По мнению Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области и иных участников публичных консультаций сохранение текущего регулирования способствует адекватному регулированию отношений в сфере социального партнерства на территории Томской области.

По мнению Департамента и участников публичных консультаций, Закон № 11-ОЗ не создает необоснованных административных барьеров для субъектов предпринимательской деятельности.

При этом Администрация городского округа Стрежевой указывает на то, что часть 3 статьи 9 Закона № 11-ОЗ не отвечает критериям четкости и ясности, так как не предусматривает возможность уточнения состава Комиссии по регулированию социально-трудовых отношений в течение года.

Согласно части 1 статьи 15 Закона № 11-ОЗ права и обязанности члена Комиссии по регулированию социально-трудовых отношений определяется регламентом Комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. В связи с чем, Администрация городского округа Стрежевой предлагает исключить абзац второй части 1 статьи 15 Закона № 11-ОЗ, предусматривающий право члена Комиссии по регулированию социально-трудовых отношений знакомиться с соответствующими нормативными правовыми актами Томской области, информационными и справочными материалами.

Департамент поддерживает указанные замечания и предлагает Уполномоченному органу внести соответствующие изменения в Закон № 11-ОЗ.

Согласно информации Уполномоченного органа за последние пять лет жалобы, обращения, протесты органов прокуратуры относительно действия рассматриваемого нормативного правового акта не поступали.

Однако следует отметить, что 4 июля 2020 года вступил в силу Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», закрепляющий конституционные гарантии граждан.

Частью 5 статьи 75 Конституции Российской Федерации установлено, что государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации.

Статьей 18-1 Закона № 11-ОЗ предусмотрено заключение на территории Томской области регионального соглашения о минимальной заработной плате. Кроме того, рассматриваемой статьей Закона № 11-ОЗ предусмотрено, что действие регионального соглашения о минимальной заработной плате распространяется на организации - юридические лица, индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица, осуществляющих деятельность на территории Томской области, заключивших соглашение или присоединившихся к нему в порядке, установленном Трудовым кодексом Российской Федерации, за исключением организаций, финансируемых из федерального бюджета.

В связи с чем, положения статьи 18-1 Закона № 11-ОЗ может создать условия, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности в регионе.

Полагаем, что Уполномоченному органу следует наблюдать за изменениями в статью 133¹ Трудового кодекса Российской Федерации. После внесения соответствующих изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации предлагаем Уполномоченному органу положения Закона № 11-ОЗ привести в соответствие с Трудовым кодексом Российской Федерации.

На основе проведенной оценки фактического воздействия правового акта с учетом информации, представленной Уполномоченным органом в отчете, Департамент делает вывод об увеличении доли организаций, охваченных трехсторонним Соглашением о социальном партнерстве и коллективными договорами в Томской области, от общего числа хозяйствующих субъектов за период действия Закона № 11-ОЗ, об отсутствии негативных последствий реализации рассматриваемого правового акта, а также о том, что рассматриваемое правовое регулирование оказывает положительное влияние на

социальное партнерство на территории Томской области. Кроме того, совершенствуется порядок участия работодателей в Томской области в социальном партнерстве путем принятия и реализации Порядка определения социально-ответственных работодателей Томской области, утвержденного решением областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 08.07.2020.

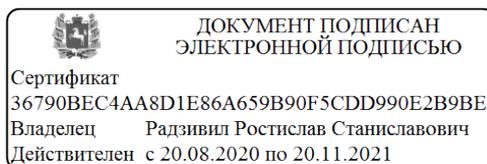
Однако, говорить о полном достижении поставленных целей рассматриваемого правового регулирования, в том числе о распространении гарантий и компенсаций в связи с развитием социального партнерства в Томской области, пока преждевременно в связи с незначительным временным интервалом признания двух организаций Томской области социально-ответственными работодателями.

Департамент предлагает сохранить рассматриваемый правовой акт с внесением изменений, предложенных участником публичных консультаций.

Также Департамент полагает, что существующее противоречие положений Закона № 11-ОЗ части 5 статьи 75 Конституции Российской Федерации может способствовать ограничению социально-партнерских отношений в сфере труда, а также создать условия, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории Томской области.

Информацию о результатах рассмотрения настоящего заключения необходимо представить в Департамент не позднее 20 рабочих дней со дня получения заключения.

Начальник департамента



Р.С.Радзивил