

## **Заключение об экспертизе нормативного правового акта**

В соответствии с Законом Костромской области от 11 января 2007 года № 106-4-ЗКО «О нормативных правовых актах Костромской области», постановлением администрации Костромской области от 26 декабря 2013 года № 562-а «Об экспертизе нормативных правовых актов Костромской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности», а также планом проведения экспертизы нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности и планом проведения экспертизы нормативных правовых актов Костромской области на 2 полугодие 2019 года утвержденным приказом департамента экономического развития Костромской области от 28 мая 2019 года № 43 (в ред. приказа департамента экономического развития Костромской области от 30.05.2019 № 46), уполномоченный орган - департамент экономического развития Костромской области (далее – уполномоченный орган) провел экспертизу следующего нормативного правового акта Костромской области:

**Постановления администрации Костромской области от 20 марта 2019 года № 82-а «О порядке организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста» (далее – Постановление).**

Инициатором проведения экспертизы нормативного правового акта выступил департамент экономического развития Костромской области.

Экспертиза проводилась в целях выявления в нормативном правовом акте положений, которые необоснованно затрудняют осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В ходе проведения экспертизы нормативного правового акта с 1 октября по 1 ноября 2019 года проведены публичные консультации с целью сбора сведений по форме предлагаемого опросного листа (далее – опросный лист) о положениях нормативного правового акта, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Информация о проведении публичных консультаций была размещена в сети Интернет по адресу: [regulation.adm44.ru](http://regulation.adm44.ru) (официальный сайт уполномоченного органа). Кроме того, данная информация была направлена объединениям предпринимателей:

Костромскому региональному отделению общероссийской общественной организации «Деловая Россия»;

Областному объединению работодателей «Костромской Союз промышленников»;

Некоммерческому партнерству «Союз лесопромышленников и лесозэкспортеров Костромской области»;

Союзу «Торгово-промышленная палата Костромской области»;

Некоммерческому партнерству «Костромская гильдия риэлторов»;

Костромскому региональному отделению общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России»;

Некоммерческому партнерству «Межрегиональная Ассоциация Перевозчиков»;

Некоммерческому партнерству «Костромской Аграрный союз»;

Союзу строителей Костромской области;

ФГБОУ ВО «Костромской государственный университет»;

ФГБОУ ВО «Костромская государственная сельскохозяйственная академия»;

ОО «Костромская областная организация Российского профсоюза работников среднего и малого бизнеса»;

Председателю Общественной палаты Костромской области;

а также Уполномоченному по защите прав предпринимателей Костромской области, с которыми Уполномоченным органом заключены соглашения о взаимодействии при проведении экспертиз.

По результатам публичных консультаций от объединений предпринимателей, с которыми Уполномоченным органом заключены соглашения о взаимодействии при проведении экспертизы, и которым было направлено уведомление о проведении публичных консультаций, поступили

ответы директора института профессионального развития Селивановой Л.И., являющегося структурным подразделением Костромского государственного университета (далее – ИПР) и Костромского регионального отделения общероссийской общественной организации «Деловая Россия» (далее – КРО ООО «Деловая Россия»). Иных замечаний и предложений, в рамках проведения экспертизы, не поступало.

В качестве эксперта был привлечен департамент по труду и социальной защите населения Костромской области (далее – Департамент), к компетенции которого относится регулируемая данным актом сфера общественных отношений. У Департамента были запрошены дополнительные материалы, необходимые для проведения экспертизы, содержащие сведения, на которых основывается необходимость государственного регулирования соответствующих общественных отношений.

Материалы Департаментом были представлены письмом от 08.11.19 № 2357-05-15. Других материалов, отзывов и предложений от органов исполнительной государственной власти Костромской области не поступало.

По результатам изучения представленных материалов и мнений установлено следующее:

### **1. Обоснование необходимости государственного регулирования общественных отношений, на которые распространяется действие нормативного правового акта.**

На сегодняшний день в Российской Федерации запущена реформа по повышению пенсионного возраста в стране. Как показывает практика, сегодня людям предпенсионного возраста трудно найти занятие. Работодатели предпочитают нанимать сотрудников в возрасте до 45 лет. Шансы проработать до 60–63 лет есть у людей интеллектуальных профессий, а что касается рабочих специальностей, то вряд ли они смогут трудиться так долго по состоянию здоровья, и им придется либо переучиваться, либо стать обслуживающим персоналом.

Среди работодателей есть мнение, что люди в возрасте 40 лет и старше не способны работать в условиях напряженности, ненормированного рабочего дня, воспринимать и перерабатывать большие объемы информации. Работодатели считают, что молодежь легче адаптируется к различным переменам и нововведениям, а также более обучаемая в сравнении со старшим поколением.

С 2019 года в Российской Федерации действует специальная программа профессионального обучения и дополнительного профобразования граждан предпенсионного возраста. Главная ее цель – повысить конкурентоспособность предпенсионеров на рынке труда.

По данным Департамента, рассматриваемым нормативным правовым актом определен механизм взаимодействия органов службы занятости, граждан предпенсионного возраста, работодателей и образовательных организаций при организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста, обращающихся за содействием в органы службы занятости населения Костромской области, как ищущих работу, так и из числа состоящих в трудовых отношениях с работодателями.

Исходя из изложенного, государственное регулирование общественных отношений, на которые распространяет свое действие рассматриваемый нормативный правовой акт, необходимо.

### **2. Описание и обоснование практической проблемы в осуществлении предпринимательской и инвестиционной деятельности, связанной с применением положений нормативного правового акта.**

При проведении экспертизы получены ответы на следующие вопросы о наличии проблем осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, связанной с применением положений нормативного правового акта:

#### **2.1. Затрудняют ли положения нормативного правового акта осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, в том числе:**

*положения, содержащие избыточные требования по подготовке и (или) предоставлению документов, сведений, информации;*

*требования, связанные с необходимостью создания, приобретения, содержания, реализации каких-либо активов, возникновения, наличия или прекращения договорных*

*обязательств, наличия персонала, осуществления не связанных с предоставлением информации или подготовкой документов работ, услуг в связи с организацией, осуществлением или прекращением определенного вида деятельности, которые, по мнению субъекта предпринимательской и инвестиционной деятельности, необоснованно усложняют ведение деятельности либо приводят к существенным издержкам или невозможности осуществления предпринимательской или инвестиционной деятельности.*

Рассматриваемым Постановлением утвержден порядок организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста (далее – Порядок).

В соответствии с пунктом 18 статьи 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образовательной организацией является некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана.

Согласно части 2 статьи 24 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», некоммерческая организация может осуществлять предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана и соответствует указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в ее учредительных документах. Такой деятельностью признаются приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации. Следовательно, рассматриваемый нормативный правовой акт регулирует отношения, участниками которых являются или могут являться субъекты предпринимательской деятельности.

Главой 3 Порядка определен механизм взаимодействия центров занятости с образовательными организациями, отобранными центрами занятости на конкурсной основе в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и заключившими с ними договор (контракт).

В соответствии с пунктом 21 Порядка при заключении договора (контракта) на профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование граждан образовательная организация должна представить в центры занятости следующие документы:

заверенную копию лицензии на осуществление образовательной деятельности;

учебный план и смету расходов на организацию профессионального обучения или дополнительного профессионального образования граждан.

Пунктом 23 Порядка дана расшифровка затрат, включаемых в смету расходов на профессиональное обучение или дополнительное профессиональное образование граждан.

Представление указанных документов не будет обременительным для образовательных организаций, поскольку их наличие необходимо для осуществления такими организациями образовательной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

ИПР предлагается внести изменения в подпункт 1 пункта 23 Порядка, в части его дополнения зарплатой прочего персонала, осуществляющего административное, экономическое, бухгалтерское сопровождение обучения.

В соответствии с подпунктом 4 пункта 7 Положения о порядке финансирования и расходования средств областного бюджета на мероприятия по содействию занятости населения, утвержденного Постановлением администрации Костромской области от 12 марта 2012 года № 97-а, финансирование затрат, предложенных ИПР, для включения в смету расходов на профессиональное обучение и дополнительное профессиональное образование граждан, не предусмотрено.

Пунктом 22 Порядка утвержден перечень документов, представляемых образовательной организацией в центр занятости населения, с целью получения расчетов по договору (контракту) на организацию профессионального обучения или дополнительного профессионального образования граждан, заключенному с центром занятости населения. Утвержденный перечень документов является полным и исчерпывающим. Представление указанных документов позволит

подтвердить образовательной организацией факт предоставления услуги по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию граждан.

В то же время, ИПР предлагается внести изменения в подпункт 3 пункта 22 Порядка, с учетом терминологии, используемой в дополнительном профессиональном образовании, а именно заменить копию протокола квалификационной комиссии о присвоении квалификации, разряда в случае завершения полного курса обучения либо документа об освоении тех или иных компонентов образовательной программы в случае отчисления гражданина из образовательной организации до завершения им обучения в полном объеме на копию ведомости итоговой аттестации по завершению курсов повышения квалификации или копию протокола заседания Итоговой аттестационной комиссии о сдаче итоговых испытаний и предоставлении права на ведение нового вида деятельности в соответствии с программой профессиональной переподготовки или протокола квалификационной комиссии о присвоении квалификации, разряда в случае завершения полного курса профессионального обучения либо документа об освоении тех или иных компонентов образовательной программы в случае отчисления гражданина из образовательной организации до завершения им обучения в полном объеме.

По информации Департамента, в подпункте 3 пункта 22 Порядка указана обобщенная формулировка документов, подтверждающих прохождение обучения граждан. Кроме того, в различных образовательных учреждениях документы, подтверждающие обучение граждан, имеют разные названия, используются различные термины при предоставлении услуг дополнительного профессионального образования, следовательно, указать весь перечень документов в данном подпункте не представляется возможным.

КРО ООО «Деловая Россия» также представлены предложения по рассматриваемому нормативному правовому акту.

По мнению КРО ООО «Деловая Россия» вариант решения проблемы, предложенным способом не совсем оптимален, поскольку в образовательных организациях Костромы и области не обучают многим профессиям, имеющим спрос у работодателей Костромской области. Предлагается рассмотреть вопрос предоставления помощи предприятиям Костромской области по обучению персонала с дальнейшей гарантией работы на предприятии. Именно на предприятиях многие предпенсионеры могли бы постигнуть новые навыки, знания, умение, профессию. Часто образовательные организации не успевают за темпом развития технологий в самых разных хозяйственных сферах. В настоящее время законодательством предусмотрено обязательное обучение и повышение квалификации лишь для некоторых категорий работников. Для этих целей специальностей существуют специально разработанные методики, установлена периодичность проведения оценки знаний прохождения курсов и т.д. Что касается других работников, то ответственность за их уровень знаний и навыков несет руководитель предприятия, а также ответственные за это сотрудники. Обучение персонала на предприятии дает не только теоретические знания, но и выработку практических навыков на основе полученных знаний; подготовку сотрудников к качественно новым изменениям на предприятии.

По мнению КРО ООО «Деловая Россия»: «Вариант обучения сотрудников на предприятии будет предпочтительнее по нескольким причинам: обойдется дешевле, чем обучение в образовательной организации; в качестве наставников могут выступать более опытные работники; будет учтена специфика деятельности предприятия; учеба будет производиться без отрыва от производства».

В Костромской области приказом Департамента утвержден перечень профессий, востребованных на рынке труда в Костромской области (Приказ департамента по труду и социальной защите населения Костромской области от 19 апреля 2019 года № 201 «Об утверждении перечня профессий (специальностей), востребованных на рынке труда в Костромской области, для организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста»). Также, в регионе действует порядок предоставления субсидий из областного бюджета юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям на возмещение затрат по организации профессионального обучения и дополнительного

профессионального образования лиц предпенсионного возраста, утвержденный постановлением администрации Костромской области от 8 июля 2019 года № 246-а.

Таким образом, доработка рассматриваемого нормативного правового акта, с учетом предложений КРО ООО «Деловая Россия», не требуется.

Информация о наличии отрицательных мнений или отзывов предпринимательского сообщества, возникших при реализации нормативного правового акта в адрес Департамента, не поступала.

Аналогичные нормативные правовые акты приняты в следующих субъектах Российской Федерации:

в Хабаровском крае (постановление Правительства Хабаровского края от 14 марта 2019 года № 79-пр «Об организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста»);

в Калининградской области (постановление Правительства Калининградской области от 26 апреля 2019 года № 294 «О реализации мероприятия по организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста подпрограммы «Содействие занятости населения, улучшение условий и охраны труда» Государственной программы Калининградской области «Социальная поддержка населения»);

в Свердловской области (постановление Правительства Свердловской области от 27 февраля 2019 года № 138-ПП «Об утверждении Положения об организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста»), и других субъектах Российской Федерации.

## **2.2. Является ли на момент проведения экспертизы государственное вмешательство необходимым средством решения существующей проблемы?**

Да, является. См. раздел 1 «Обоснование необходимости государственного регулирования общественных отношений, на которые распространяется действие нормативного правового акта».

## **3. Иные вопросы, связанные с выявлением в исследуемом нормативном правовом акте положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.**

Отсутствуют.

## **4. Вывод по результатам экспертизы.**

По результатам проведенного исследования Уполномоченный орган – департамент экономического развития Костромской области пришел к выводу **об отсутствии** в постановлении администрации Костромской области от 20 марта 2019 года № 82-а «О порядке организации профессионального обучения и дополнительного профессионального образования лиц предпенсионного возраста» положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Департаменту рекомендуется ознакомиться с предложениями, поступившими от объединений предпринимателей Костромской области, представленными в приложении.

Приложение: справка по результатам публичных консультаций на 4 л. в 1 экз.



Директор департамента

М.п.

Грыцив Ольга Андреевна  
отдел правовой и кадровой работы, консультант  
+ 7 (4942) 455 255

*Уголев*

А.А. Свистунов

*24* / *12* 2019 г.

## Справка по результатам публичных консультаций

Вопросы, обсуждаемые в ходе проведения публичных консультаций	Позиция участника публичных консультаций
<b>Костромское региональное отделение общероссийской общественной организации «Деловая Россия»</b>	
1. Является ли проблема, на решение которой направлен нормативно правовой акт, актуальной в настоящее время для Костромской области?	В связи с повышением пенсионного возраста, проблема, на решение которой направлен нормативно правовой акт, является актуальной.
2. Является ли государственное вмешательство необходимым средством решения существующей проблемы	Государственное вмешательство является необходимым средством решения существующей проблемы, так как согласно данным, на учете в качестве безработных в г. Костроме состоит 623 человека (что на 17 % больше, чем на аналогичную дату прошлого года). При этом увеличение связано с увеличением пенсионного возраста и соответственно, количеством предпенсионеров.
3. Является ли выбранный вариант решения проблемы оптимальным (в том числе с точки зрения выгод и издержек для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, Костромской области, государства и общества в целом)? Если да, выделите те из них, которые, по Вашему мнению, были бы менее затратны и/или более эффективны.	Данный вариант решения проблемы является не совсем оптимальным (в том числе с точки зрения выгод и издержек для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, Костромской области, государства и общества в целом. Например, в образовательных организациях Костромы и области не обучают многим профессиям, имеющим спрос у работодателей Костромской области. Необходимо на данном уровне рассмотреть вопрос помощи предприятиям Костромской области по обучению персонала с дальнейшей гарантией работы на предприятии. Именно на предприятиях многие предпенсионеры могли постигнуть новые навыки, знания, умение, профессию. Часто образовательные организации не успевают за темпом развития технологий в самых разных хозяйственных сферах. В настоящее время законодательством предусмотрено обязательное обучение и повышение квалификации лишь для некоторых категорий работников. Для этих специальностей существуют специально разработанные методики, установлена периодичность проведения оценки знаний и прохождения курсов и т. д. Что касается других работников, то ответственность за их уровень знаний и навыков несет руководитель предприятия, а также

	<p>ответственные за это сотрудники. Обучение персонала на предприятии дает не только теоретическую основу, но и выработку практических навыков на основе этих теоретических знаний; подготовку сотрудников к качественно новым изменениям на предприятии. Этот список далеко не полный и может варьироваться в зависимости от потребностей конкретной компании. Именно поэтому необходимо дать возможность именно на предприятии обучать новых сотрудников. Такой вариант предпочтительнее по нескольким причинам: обойдется дешевле, чем обучении в образовательной организации; в качестве наставников могут выступать более опытные работники; будет учтена специфика деятельности предприятия; учеба будет производиться без отрыва от производства.</p>
<p>4. Какие положения нормативного правового акта приводят к увеличению издержек субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности? Если возможно, оцените размер данных издержек количественно (в часах рабочего времени, в денежном эквиваленте и прочее).</p>	<p>Положения нормативного правового акта не приводят к увеличению издержек субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.</p>
<p>5. Какие положения нормативного правового акта создают необоснованные административные барьеры для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности? В чем это проявляется?</p>	<p>Положения нормативного правового акта не создают необоснованные административные барьеры для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.</p>
<p>6. Какие положения нормативного правового акта ограничивают возможности осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности?</p>	<p>Положения нормативного правового акта не ограничивают возможности осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. При этом, поддержка и помощь при обучении специалистов на предприятиях могла бы существенно расширить перечень профессий, получаемых предпенсионерами.</p>
<p>7. Оцените, насколько полно и точно отражены обязанности, ответственность субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также насколько понятно сформулированы административные процедуры, реализуемые исполнительными органами государственной власти, насколько точно и недвусмысленно прописаны властные полномочия?</p>	<p>В п. 15 абзац 2 отражено: «Содержание и продолжительность профессионального обучения по каждой профессии рабочего, должности служащего определяются конкретной программой профессионального обучения, разрабатываемой и утверждаемой организацией, осуществляющей образовательную деятельность, на основе профессиональных стандартов (при наличии) или установленных квалификационных требований, если иное не установлено законодательством Российской Федерации», при этом в Постановлении не указывается, что</p>

	профессии должны быть востребованы в территории Костромской области.
8. Какие положения нормативного правового акта способствуют ограничению или уменьшению количества субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности в регулируемой сфере?	Положения нормативного правового акта не способствуют ограничению или уменьшению количества субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности в регулируемой сфере.
9. Имеются ли положения нормативного правового акта, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности? На чем основывается Ваше мнение?	Положения нормативного правового акта, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, отсутствуют.
10. Иные предложения и замечания, которые, по Вашему мнению, целесообразно учесть при проведении экспертизы нормативного правового акта.	Необходимо рассмотреть вопрос о возможном обучении предпенсионеров на предприятии. Многие предприятия готовы обучать, но не за свой счет. Обучение предпенсионера на предприятии гарантирует длительный период работы предпенсинера на данном предприятии, необходимость данной профессии, способствует налаживанию положительного климата в коллективе и укреплению профессиональных связей, увеличения экономических показателей.

#### **Институт профессионального развития**

В целом, указанный нормативный правовой акт устанавливает удовлетворительный порядок взаимодействия между сторонами в рамках организации обучения лиц предпенсионного возраста.

1) в соответствии с пунктом 5.2 Порядка «продолжения трудовых отношений гражданами, указанными в подпункте 2 пункта 2 настоящего Порядка, у того же работодателя с переводом на другую работу или сохранением прежнего места работы при условии осуществления трудовой функции по должности в соответствии с полученной профессией (специальностью);» эти условия не всегда выполнимы на практике, хорошо бы добавить вариант «обучение может быть направлено на осуществление работником трудовой функции в соответствии с полученной профессией (специальностью) в будущем» т.е. идет речь об опережающем обучении;

2) в соответствии с пунктом 12 «Расходы гражданина, связанные с переездом до места профессионального обучения или дополнительного профессионального образования и обратно, наймом жилого помещения, оплатой гостиничных услуг, а также услуг по временному размещению и обеспечению временного проживания в период прохождения профессионального образования, осуществляют им за счет собственных средств». Это затрудняет обучение, целесообразно предусмотреть оплату хотя бы части этих расходов;

3) в соответствии с пунктом 22.3 Порядка образовательная организация представляет в центр занятости «копию протокола комиссии о присвоении квалификации, разряда в случае завершения полного курса обучения либо документа об освоении тех или иных компонентов образовательной программы в случае отчисления гражданина из образовательной организации до завершения им обучения в полном объеме» предлагается переформулировать грамотно с учетом ДПО, а именно заменить копию протокола квалификационной комиссии о присвоении квалификации, разряда в случае завершения полного курса обучения либо документа об освоении тех или иных компонентов образовательной программы в случае отчисления гражданина из образовательной организации до завершения им обучения в



полном объеме на копию ведомости итоговой аттестации по завершению курсов повышения квалификации или копию протокола заседания Итоговой аттестационной комиссии о сдаче итоговых испытаний и предоставлении права на ведение нового вида деятельности в соответствии с программой профессиональной переподготовки или протокола квалификационной комиссии о присвоении квалификации, разряда в случае завершения полного курса профессионального обучения либо документа об освоении тех или иных компонентов образовательной программы в случае отчисления гражданина из образовательной организации до завершения им обучения в полном объеме;

4) пункт 23.1 включает только «заработная плата с учетом страховых взносов в государственные внебюджетные фонды преподавательского состава, мастеров производственного обучения, квалифицированных рабочих и специалистов, непосредственно осуществляющих обучение, оплата за проведение квалификационных экзаменов, исходя из объемов (количества часов) образовательных профессиональных программ образовательных организаций». Целесообразно добавить зарплату прочего персонала, осуществляющего административное, экономическое, бухгалтерское сопровождение обучения».