

РЕШЕНИЕ
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

15 мая 2019 года

г. Екатеринбург

Свердловский областной суд в составе:
председательствующего судьи Чирковой Т.Н.,
с участием прокурора Куриловича И.А.,
при секретаре Кузнецове М.Ю.,
рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело
№ 3а-229/2019 по административному исковому заявлению общества с
ограниченной ответственностью «Элемент-Трейд» (далее – ООО
«Элемент-Трейд») о признании недействующим в части Постановления
Правительства Свердловской области от 07 марта 2018 года № 116-ПП «О
внесении изменений в Порядок выполнения квоты для приема на работу
инвалидов в Свердловской области, утвержденный Постановлением
Правительства Свердловской области от 31 мая 2016 года № 387-ПП»,
установил:

31 мая 2016 года Правительством Свердловской области принято
постановление № 387-ПП «О специальных мероприятиях,
способствующих повышению конкурентоспособности инвалидов на рынке
труда Свердловской области», которым, помимо прочего, утвержден
Порядок выполнения квоты для приема на работу инвалидов в
Свердловской области (далее – Порядок выполнения квоты).

Пунктом 9 Порядка выполнения квоты установлено, что неисполнение
обязанности по выполнению установленной квоты для приема на работу
инвалидов влечет ответственность работодателя в установленном
законодательством Российской Федерации и Свердловской области
порядке.

07 марта 2018 года Правительством Свердловской области принято
постановление № 116-ПП «О внесении изменений в Порядок выполнения
квоты для приема на работу инвалидов в Свердловской области,
утвержденный постановлением Правительства Свердловской области от 31
мая 2016 года № 387-ПП» (далее – Постановление № 116-ПП), которым
подпункт 9 Порядка выполнения квоты дополнен частью второй
следующего содержания: «Под выполнением установленной квоты для
приема на работу инвалидов понимается фактическое трудоустройство
инвалида к работодателю, которому установлена квота, либо
представление документов, подтверждающих непосредственное участие
работодателя в фактическом трудоустройстве инвалида посредством
способов, указанных в пункте 6-1 настоящего Порядка.» (подпункт 3
пункта 1 Постановления № 116-ПП) (л.д. 99-100).

Текст документа опубликован 15 марта 2018 года в печатном издании
«Областная газета» (№ 43) и на официальном интернет-портале правовой
информации Свердловской области www.pravo.gov.ru (л.д. 98)

Как субъект регулируемых отношений ООО «Элемент-Трейд» обратилось в суд с административным иском о признании недействующим с момента принятия подпункта 3 пункта 1 Постановления № 116-ПП (л.д. 5-9, 152-154).

В обоснование заявленных требований ООО «Элемент-Трейд» указало, что Правительство Свердловской области, превысив свои полномочия, расширило перечень специальных мероприятий по выполнению квоты для приема на работу инвалидов, изменило порядок исполнения обязанности по квотированию, возложив на работодателей дополнительные обязанности по финансированию создания рабочих мест для инвалидов в других организациях.

В судебном заседании представители административного истца Калинин М.В., Сульженко Е.В. доводы иска поддержали в полном объеме по предмету и основаниям.

Представитель административного ответчика Ануфриев А.А. возражал против удовлетворения административного иска, поскольку Постановление принято Правительством Свердловской области в пределах полномочий и компетенции, в надлежащей форме, в установленном порядке опубликовано, в оспариваемой части не противоречит нормам, имеющим большую юридическую силу, дополнительные обязанности на ООО «Элемент-Трейд» не возлагает. Поддержал доводы письменных возражений на административное исковое заявление (л.д. 78-93, 157-161).

Выслушав объяснения участвующих в деле лиц, показания свидетеля Андрюкова А.С., исследовав представленные доказательства, проверив в пределах доводов иска нормативный правовой акт на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Куриловича И.А., полагавшего необходимым требования административного истца удовлетворить в части, суд приходит к следующим выводам.

На основании пунктов «б», «ж», «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и социальная защита, а также трудовое законодательство являются предметами совместного ведения Российской Федерации.

Реализация субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, в том числе в области социальной защиты, предполагает осуществление ими нормативно-правового регулирования по вопросам, отнесенным федеральным законодателем к их ведению, включая принятие соответствующих законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Согласно части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации, положениям статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ) законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не

могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения.

Правовые, экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения, в том числе гарантии государства по реализации конституционных прав граждан Российской Федерации на труд и социальную защиту от безработицы определяются Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон о занятости).

Статьей 7.1-1 Закона о занятости к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области содействия занятости населения отнесены: принятие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области содействия занятости населения; разработка и реализация региональных программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости населения, включая программы содействия занятости граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы, в том числе по организации сопровождения при содействии занятости инвалидов.

Статьей 13 Закона о занятости установлены дополнительные гарантии гражданам, испытывающим трудности в поиске работы, в том числе установление квоты для приема на работу инвалидов в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – Закон № 181-ФЗ).

На основании пункта 7 статьи 5 Закона № 181-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области социальной защиты и социальной поддержки инвалидов имеют право содействия трудовой занятости инвалидов, в том числе стимулирования создания специальных рабочих мест для их трудоустройства, а также определения порядка проведения специальных мероприятий для предоставления инвалидам гарантий трудовой занятости.

В соответствии со статьями 5, 9 Устава Свердловской области, статьей 1 Закона Свердловской области от 04 ноября 1995 года № 31-ОЗ «О Правительстве Свердловской области» (далее – Закон № 31-ОЗ), Правительство Свердловской области, состоящее из председателя и иных членов Правительства, количество которых устанавливается губернатором Свердловской области, является высшим постоянно действующим исполнительным органом государственной власти Свердловской области, наделенным собственными полномочиями по исполнению Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Устава Свердловской области, законов и иных нормативных правовых актов Свердловской области на территории Свердловской области. Правительство Свердловской области организует осуществление социальной поддержки и социального обслуживания инвалидов, принимает меры по реализации трудовых прав граждан на территории Свердловской области, участвует в реализации

государственной политики в сфере содействия занятости населения на территории Свердловской области (статья 14 Закона № 31-ОЗ). Правительство Свердловской области принимает свои решения в форме постановлений или распоряжений на заседаниях (пункты 1, 3, 7 статьи 20 Закона № 31-ОЗ).

Отношения в сфере содействия занятости населения в Свердловской области регулируются Законом Свердловской области от 25 марта 2013 года № 23-ОЗ «О содействии занятости населения в Свердловской области» (далее – Закон о содействии занятости).

Подпунктом 8-1 пункта 3 статьи 3, пунктом 2 статьи 7 Закона о содействии занятости к полномочиям Правительства Свердловской области отнесены: определение порядка проведения предусмотренных федеральным законом специальных мероприятий, способствующих повышению конкурентоспособности инвалидов на рынке труда; установление порядка выполнения квоты для приема на работу инвалидов в Свердловской области.

Из изложенного следует, что определение Порядка выполнения квоты, изменения в который были внесены Постановлением № 116-ПП, отнесено к полномочиям Правительства Свердловской области.

Проект Постановления № 116-ПП подготовлен уполномоченным органом в сфере содействия занятости – Департаментом по труду и занятости населения Свердловской области (л.д. 121, 140-141), прошел оценку регулирующего воздействия в соответствии со статьей 26.3-3 Закона № 184-ФЗ (л.д. 111-120).

Оспариваемый нормативный правовой акт принят на заседании Правительства Свердловской области большинством голосов от установленного числа членов коллегиального органа в надлежащей форме, в установленном порядке опубликован (л.д. 98, 101-105).

Таким образом, Постановление № 116-ПП принято компетентным органом с соблюдением формы, процедуры принятия и опубликования.

ООО «Элемент-Трейд» имеет квоту для трудоустройства инвалидов, в связи с наличием незаполненных котируемых рабочих мест прокурором ему внесено представление о выполнении мероприятий, предусмотренных пунктами 6-1, 9 Порядка выполнения квоты (л.д. 10-29, 30-32).

Согласно подпункту 3 пункта 1 Постановления № 116-ПП под выполнением установленной квоты для приема на работу инвалидов понимается фактическое трудоустройство инвалида к работодателю, которому установлена квота, либо представление документов, подтверждающих непосредственное участие работодателя в фактическом трудоустройстве инвалида посредством способов, указанных в пункте 6-1 настоящего Порядка.

При этом пунктом 6-1 Порядка выполнения квоты предусмотрено, что в случае невозможности подбора инвалидов на созданные или выделенные рабочие места в счет установленной квоты в течение 6 месяцев с даты подачи в центр занятости сведений о потребности в работниках, наличии свободных рабочих мест (вакантных должностей) по форме, утвержденной

Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 26.02.2015 № 125н «Об утверждении форм бланков личного дела получателя государственных услуг в области содействия занятости населения», работодатель вправе:

1) заключать с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями договоры аренды рабочих мест;

2) финансировать создание и оборудование рабочих мест в счет установленной квоты в организациях, созданных общественными объединениями инвалидов, или организациях, в которых указанные объединения участвуют в качестве вкладчика;

3) по соглашению с несколькими работодателями создать совместные рабочие места в счет установленной квоты (специальные цеха, участки);

4) разместить в специализированных организациях, указанных в подпункте 2 настоящего пункта, производственный заказ в счет установленной квоты.

Таким образом, оспариваемой административным истцом нормой введено понятие выполнения установленной квоты для приема на работу инвалидов, в том числе, исходя из буквального толкования пункта 9 Порядка выполнения квоты, для целей привлечения к административной ответственности в установленном законодательством Российской Федерации и Свердловской области порядке.

Согласно статье 20 Закона № 181-ФЗ инвалидам предоставляются гарантии трудовой занятости федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации путем проведения следующих специальных мероприятий, способствующих повышению их конкурентоспособности на рынке труда: установления в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности квоты для приема на работу инвалидов и минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов; резервирования рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов; стимулирования создания предприятиями, учреждениями, организациями дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства инвалидов; создания инвалидам условий труда в соответствии с индивидуальными программами реабилитации инвалидов.

То есть установление квоты отнесено к специальным мероприятиям, направленным на обеспечение занятости инвалидов. При этом пунктом 1 статьи 25 Закона о занятости установлено, что работодатели содействуют проведению государственной политики занятости населения на основе, в том числе соблюдения установленной квоты для трудоустройства инвалидов.

На основании статьи 21 Закона № 181-ФЗ работодателям, численность работников которых превышает 100 человек, законодательством субъекта Российской Федерации устанавливается квота для приема на работу инвалидов в размере от 2 до 4 процентов среднесписочной численности работников. Работодателям, численность работников которых составляет

не менее чем 35 человек и не более чем 100 человек, законодательством субъекта Российской Федерации может устанавливаться квота для приема на работу инвалидов в размере не выше 3 процентов среднесписочной численности работников. При исчислении квоты для приема на работу инвалидов в среднесписочную численность работников не включаются работники, условия труда которых отнесены к вредным и (или) опасным условиям труда по результатам аттестации рабочих мест по условиям труда или результатам специальной оценки условий труда.

В соответствии со статьей 24 указанного Закона для выполнения обязанности по обеспечению занятости инвалидов работодатели обязаны создавать или выделять рабочие места для трудоустройства инвалидов и принимать локальные нормативные акты, содержащие сведения о данных рабочих местах; создавать инвалидам условия труда в соответствии с индивидуальной программой реабилитации или абилитации; предоставлять в установленном порядке информацию, необходимую для организации занятости инвалидов.

На основании пунктов 5, 6 Порядка выполнения квоты работодатель самостоятельно создает или выделяет рабочие места для трудоустройства инвалидов в пределах установленной квоты и обязан в письменной форме представлять в государственное учреждение службы занятости населения Свердловской области по месту учета сведения о выполнении квоты для приема на работу инвалидов.

Поскольку Законом о занятости, Законом № 181-ФЗ установлена обязанность работодателя не только по созданию квотируемых рабочих мест, но и по выполнению квоты, положение подпункта 3 пункта 1 Постановления № 116-ПП о том, что под выполнением установленной квоты для приема на работу инвалидов понимается фактическое трудоустройство инвалида к работодателю, которому установлена квота, не противоречит законодательству, имеющему большую юридическую силу. В указанной части оспариваемая норма права ООО «Элемент-Трейд» как работодателя не нарушает и дополнительные обязанности по поиску работников-инвалидов для трудоустройства в рамках установленной квоты на него не возлагает, что следует также из приведенных выше пунктов 5 и 6 Порядка выполнения квоты. Это нормативное положение не является основанием для привлечения работодателя к административной ответственности за наличие незаполненных квотируемых рабочих мест, поскольку административная ответственность установлена за неисполнение работодателем обязанности по созданию или выделению рабочих мест для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов, а также за отказ работодателя в приеме на работу инвалида в пределах установленной квоты (статья 5.42 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях); за невыполнение квоты для приема на работу инвалидов вследствие нарушения порядка ее выполнения, установленного нормативными правовыми актами Свердловской области (статья 4-1 Закона Свердловской области от 14 июня 2005 года № 52-ОЗ «Об

административных правонарушениях на территории Свердловской области»).

Поэтому в указанной части оснований для признания недействующим положения подпункта 3 пункта 1 Постановления № 116-ПП суд не усматривает.

Вместе с тем, исходя из буквального толкования оспариваемой нормы, под выполнением квоты в случае наличия незаполненных котируемых рабочих мест понимается представление документов, подтверждающих непосредственное участие работодателя в фактическом трудоустройстве инвалида посредством способов, указанных в пункте 6-1 настоящего Порядка.

В указанной части подпункт 3 пункта 1 Постановления № 116-ПП противоречит положениям статей 21, 24 Закона № 181-ФЗ, которые не возлагают на работодателя дополнительных обязанностей в случае невозможности подбора инвалидов на созданные или выделенные рабочие места в счет установленной квоты.

Это положение противоречит также пункту 6-1 Порядка выполнения квоты, согласно которому выполнение перечисленных в нем мероприятий является правом, а не обязанностью работодателя.

Анализируя оспариваемую норму, суд приходит к выводу о том, что включение в понятие «выполнения квоты» обязанности работодателя по участию в фактическом трудоустройстве инвалида посредством способов, указанных в пункте 6-1 Порядка, не отвечает требованию правовой определенности ввиду того, что ее единообразное понимание не может быть обеспечено, создает возможность злоупотребления правоприменителем своими полномочиями и привлечения к административной ответственности, в частности по статье 4-1 Закона Свердловской области от 14 июня 2005 года № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области», поскольку толкование данной нормы не позволяет достоверно исключить мероприятия, перечисленные в пункте 6-1, из обязанностей работодателя, предусмотренных Порядком выполнения квоты.

Поэтому суд приходит к выводу, что положение подпункта 3 пункта 1 Постановления №116-ПП в части противоречит нормам Закона № 181-ФЗ, имеющим большую юридическую силу, не отвечает требованию правовой определенности, и влечет нарушение прав ООО «Элемент-Трейд» как работодателя, поэтому подлежит признанию недействующим.

Поскольку оспариваемая норма применялась, с учетом пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации она подлежит признанию недействующей с момента вступления в силу настоящего решения.

На основании части 1 статьи 111, статьи 112 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с Правительства Свердловской области подлежит взысканию уплаченная

ООО «Элемент-Трейд» при обращении в суд государственная пошлина в размере 4 500 рублей (л.д. 4).

Руководствуясь статьями 175-180, 213 и 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

решил:

административное исковое заявление ООО «Элемент-Трейд» о признании недействующим в части нормативного правового акта удовлетворить частично.

Подпункт 3 пункта 1 Постановления Правительства Свердловской области от 07 марта 2018 года № 116-ПП в части слов «либо представление документов, подтверждающих непосредственное участие работодателя в фактическом трудоустройстве инвалида посредством способов, указанных в пункте 6-1 настоящего Порядка» признать недействующим с момента вступления в силу настоящего решения.

Сообщение о принятии настоящего решения суда подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании Правительства Свердловской области.

Взыскать с Правительства Свердловской области в пользу ООО «Элемент-Трейд» в счет возмещения расходов по оплате государственной пошлины 4500 рублей.

Решение может быть обжаловано в течение одного месяца со дня его принятия в окончательной форме в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации через Свердловский областной суд.

Судья

Т.Н. Чиркова