

7



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 50-АПГ13-5

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

22 мая 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Пирожкова В.Н., судей Анишиной В.И. и Горчаковой Е.В. при секретаре Тихонове М.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Общества с ограниченной ответственностью «Лузинское молоко» о признании недействующим пункта 7 статьи 6 Закона Омской области от 21 июля 2009 г. № 1174-ОЗ «О квотировании рабочих мест в Омской области» по апелляционной жалобе Общества с ограниченной ответственностью «Лузинское молоко» на решение Омского областного суда от 5 февраля 2013 г., которым ему отказано в удовлетворении заявления.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя Министерства труда и социального развития Омской области Тереховой Н.Ю., возражавшей против удовлетворения апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

9 июля 2009 г. Законодательным Собранием Омской области принят и 21 июля 2009 г. подписан Губернатором Омской области Закон Омской области № 1174-ОЗ «О квотировании рабочих мест в Омской области» (далее – Закон), первоначальный текст которого опубликован в изданиях «Омский

вестник» 24 июля 2009 г., № 67, «Ведомости Законодательного Собрания Омской области», октябрь 2009 г., № 3(62), часть I, ст. 4058.

Статьей 6 Закона предусмотрена обязанность организации в области квотирования рабочих мест.

Законом Омской области от 19 ноября 2010 г. № 1311-ОЗ «О внесении изменений в Закон Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области» статья 6 Закона Омской области № 1174-ОЗ дополнена пунктом 7 следующего содержания:

«7. Обязанности по квотированию рабочих мест считаются выполненными с момента выделения (создания) рабочих мест (в том числе специальных) и приема на них инвалидов организацией, которой установлена квота для приема на работу инвалидов».

Общество с ограниченной ответственностью «Лузинское молоко» (далее – ООО «Лузинское молоко») обратилось в суд с заявлением о признании недействующим пункта 7 статьи 6 Закона Омской области от 21 июля 2009 г. № 1174-ОЗ (в редакции Закона Омской области от 19 ноября 2010 г. № 1311-ОЗ), ссылаясь на его противоречие статьям 20, 21 и 24 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», статьям 12, 13 и 25 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации». Так, по мнению заявителя, оспариваемая норма возлагает на работодателя дополнительную обязанность по поиску незанятых инвалидов для дальнейшего трудоустройства и выполнения установленной квоты. Вопрос социальной поддержки и обеспечения занятости инвалидов урегулирован законодательством Российской Федерации, Омская область как субъект Российской Федерации, осуществляя по данному вопросу собственное правовое регулирование, не вправе нарушать права организаций (работодателей), возлагая на них дополнительные обязанности, не предусмотренные федеральным законодательством.

Решением Омского областного суда от 5 февраля 2013 г. заявление ООО «Лузинское молоко» оставлено без удовлетворения.

В апелляционной жалобе ООО «Лузинское молоко» ставится вопрос об отмене решения и принятии по делу нового решения об удовлетворении заявленных требований.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте судебного разбирательства извещены надлежащим образом, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились.

В соответствии с положениями части 3 статьи 167 и части 1 статьи 327 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, принимая во внимание положения части 2 статьи 252 названного кодекса о возможности рассмотрения дела в отсутствие кого-либо из заинтересованных лиц, извещенных о времени и месте судебного заседания, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Согласно Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью (статья 2); в Российской Федерации как социальном государстве обеспечивается государственная поддержка инвалидов и пожилых граждан, охраняется труд и здоровье людей, устанавливаются гарантии социальной защиты, гарантируется социальное обеспечение в случаях, предусмотренных законом (статьи 7 и 39); в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (статья 55, часть 2); защита прав и свобод человека и социальная защита, а также трудовое законодательство являются предметами совместного ведения Российской Федерации (статья 72 пункты «б», «ж» и «к» части 1).

По смыслу приведенных конституционных положений в их взаимосвязи, социальная функция государства возлагается Конституцией Российской Федерации как на Российскую Федерацию в целом, так и на каждый из субъектов Российской Федерации. Соответственно, органы государственной власти обоих уровней призваны совместно обеспечивать эффективные механизмы социальной защищенности граждан, и прежде всего граждан с ограниченными возможностями (инвалидов).

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. Такие законы и иные нормативные правовые акты, согласно части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации, не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

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 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1).

Согласно пункту 2 статьи 5 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 государственная политика в области содействия занятости населения направлена, в том числе на осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы (инвалиды и т.д.).

В силу подпунктов 1, 3 и 6 пункта 1 статьи 7.1-1 названного Закона РФ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области содействия занятости населения относятся: 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, находящихся под риском увольнения, а также граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы; осуществление надзора и контроля за: приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний и составления протоколов; регистрацией инвалидов в качестве безработных.

Статьей 13 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 установлены дополнительные гарантии занятости для отдельных категорий населения, в числе которых квота для приема на работу инвалидов устанавливаемая в соответствии с Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

В соответствии со статьей 21 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ) организациям, численность работников которых составляет более 100 человек, законодательством субъекта Российской Федерации устанавливается квота для приема на работу инвалидов в процентах к среднесписочной численности работников (но не менее 2 и не более 4 процентов).

В целях реализации названного полномочия Законодательным Собранием Омской области принят Закон Омской области от 21 июля 2009 г. № 1174-ОЗ «О квотировании рабочих мест в Омской области», пункт 7 статьи 6 которого оспаривается ООО «Лузинское молоко».

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции правомерно сделал вывод, что оспариваемый нормативный правовой акт принят Законодательным Собранием Омской области в пределах полномочий, законодательству, имеющему большую юридическую силу, не противоречит, права заявителя, гарантированные федеральным законодательством, не нарушает.

Согласно статье 20 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 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.

Работодатели в соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов 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 инвалида; предоставлять в установленном порядке информацию, необходимую для организации занятости инвалидов.

Пунктом 1 статьи 25 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 установлено, что работодатели содействуют проведению государственной политики занятости населения на основе, в том числе соблюдения установленной квоты для трудоустройства инвалидов; трудоустройства определяемого органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления числа граждан, особо нуждающихся в социальной защите, или резервирования отдельных видов работ (профессий) для трудоустройства таких граждан.

Согласно пункту 3 указанной статьи работодатели обязаны ежемесячно представлять органам службы занятости: сведения о применении в отношении данного работодателя процедур о несостоятельности (банкротстве), а также информацию, необходимую для осуществления деятельности по профессиональной реабилитации и содействию занятости инвалидов; информацию о наличии вакантных рабочих мест (должностей), созданных или выделенных рабочих местах для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов, включая информацию о локальных нормативных актах, содержащих сведения о данных рабочих местах, выполнении квоты для приема на работу инвалидов.

Из изложенного выше следует, что законодатель в целях повышения конкурентоспособности на рынке труда инвалидов предусмотрел для них ряд гарантий трудовой занятости, в числе которых установление квоты для приема на работу. При этом работодатели содействуют проведению государственной политики занятости населения на основе, в том числе соблюдения установленной квоты для трудоустройства инвалидов и её выполнения.

Разрешая дело, суд, проанализировав федеральное и законодательство Омской области, отказал в удовлетворении заявления ООО «Лузинское молоко». При этом суд обоснованно исходил из того, что федеральным законом установлена обязанность работодателя не только по созданию квотируемых рабочих мест (должностей), но и по выполнению квоты, т.е. обеспечению её исполнения. При этом устанавливается квота именно для

приема на работу инвалидов. Следовательно, нельзя признать противоречащим положение оспариваемого акта о том, что обязанности по квотированию рабочих мест считаются выполненными с момента выделения (создания) рабочих мест и приема на них инвалидов. Иное означало бы необязательность заполнения данных рабочих мест, т.е. допустимость необоснованного отказа в приеме инвалидов на работу на указанные места, что по сути противоречило бы целям федерального законодательства в указанной сфере и не обеспечивало бы гарантий трудоустройства инвалидам.

Таким образом, судебная коллегия соглашается с выводом суда первой инстанции о том, что оспариваемая норма Закона принципов правового регулирования трудовых и непосредственно связанных с ними отношений (вопросы занятости, защита от безработицы и содействие в трудоустройстве) не нарушает, права работодателя не отменяет, свободу договора не ограничивает и дополнительные обязанности на работодателя по поиску работников-инвалидов для их трудоустройства в рамках выделенной квоты, чем это предусмотрено федеральным законодательством в названной сфере, не возлагает. Из содержания оспариваемой нормы не следует обязанности работодателя по обязательному поиску и подбору кадров на квотируемые рабочие места для инвалидов и их заполнение вне отсутствия соответствующих обращений инвалидов для трудоустройства и направления их соответствующей службой занятости.

Не может быть признан состоятельным довод апелляционной жалобы о том, что признание обязанности работодателя выполненной с момента создания рабочих мест и приема на них инвалидов означает, что само по себе наличие незаполненных рабочих мест, созданных в рамках квоты для трудоустройства, может быть расценено как неисполнение обязанности по выполнению квоты для приема на работу инвалидов. Как следует из содержания нормы, работодатель обязан создать рабочее место в рамках квоты и не вправе отказать инвалиду в приеме на работу по основаниям, не связанным со специальными квалификационными требованиями, только в этом случае обязанность его по квотированию рабочих мест будет считаться выполненной. До приема на работу, одним только созданием рабочего места цели федерального закона не могут быть признаны достигнутыми, поскольку обязанность приема на работу инвалида в рамках квоты предусмотрена нормой федерального закона (часть 2 статьи 24 Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ) и, являясь ограничением прав работодателя по заполнению рабочих мест иными лицами, проистекает из смысла и целей этого закона, направленного на защиту инвалидов, обеспечение им равных возможностей с другими гражданами, что в социальном государстве призвано служить достижению целей социального мира и обеспечения достойного уровня жизни граждан.

При таких обстоятельствах обжалуемое решение является законным и обоснованным, оснований для его отмены по доводам, содержащимся в апелляционной жалобе, не имеется.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Омского областного суда от 5 февраля 2013 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Общества с ограниченной ответственностью «Лузинское молоко» - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи