



**Роман Николаевич
ЖАВОРОНКОВ,**

доктор юридических
наук, профессор кафедры
трудового права и права
социального обеспечения
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
javoronkov@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ПОЗИЦИИ СУДОВ ПО ВОПРОСАМ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КВОТИРОВАНИИ РАБОЧИХ МЕСТ ДЛЯ ИНВАЛИДОВ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы интерпретации судами законодательства о квотировании рабочих мест для инвалидов. Сделаны выводы о том, что согласно позиции судов обязанности по квотированию рабочих мест считаются выполненными с момента выделения (создания) рабочих мест и приема на них инвалидов. При этом из норм закона не следует обязанность работодателя по поиску и подбору кадров на квотируемые рабочие места для инвалидов и их заполнение в отсутствие обращений инвалидов для трудоустройства и направления их службой занятости. Нарушением обязанности по квотированию является занижение квоты и трудоустройство на предназначенные для занятости инвалидов рабочие места лиц, не отнесенных к категории инвалидов. Установление квот в целях трудоустройства инвалидов для должностей государственных гражданских служащих противоречит положениям Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Ключевые слова: трудовое право, право на труд, инвалиды, квотирование рабочих мест.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.38.10.162-170

R. N. ZHAVORONKOV,

Professor of the Labour Law and Social Security Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

javoronkov@mail.ru

125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Str., 9

QUESTIONS OF IMPLEMENTATION LEGISLATION ABOUT QUOTING OF THE WORKING PLACE FOR PEOPLE WITH DISABILITIES: POSITION OF COURTS

Review. The article deals with the issues of interpretation by courts of the legislation on employment quotas for persons with disabilities. It is concluded that according to the vessel position responsibilities job quotas are considered fulfilled from the moment of allocation (creation) of jobs and recruitment for people with disabilities. Thus from the provisions of the law should not be the obligation of the employer for compulsory search and recruitment in quota-based jobs for disabled people and their filling out of the lack of appropriate referrals of disabled persons to employment and the direction of

their respective employment service. The violation of the quota is the lower quota and the job is designed for the employment of disabled persons jobs persons classified as disabled. The establishment of quotas for employment of disabled persons for positions of civil servants contrary to the provisions of the Federal law «About state civil service of the Russian Federation».

Keywords: labour law, right to work, disabled people, quoting for jobs.

В Российской Федерации в настоящее время проживает около 13 млн инвалидов, что составляет около 8,8 % населения страны¹. Инвалиды, как и все остальные лица, имеют право на труд, под которым следует понимать право инвалида работать по любой доступной ему профессии². При этом только 25 % инвалидов трудоспособного возраста в настоящее время имеют работу³.

Российское законодательство предусматривает меры, направленные на содействие трудоустройству инвалидов. В соответствии со ст. 13 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»⁴ (далее — Закон о занятости населения) дополнительными гарантиями занятости инвалидов являются установление квоты для приема их на работу, создание дополнительных рабочих мест и специализированных организаций для труда инвалидов, другие меры. Реализация данных положений конкретизируется в других нормативных правовых актах.

Согласно ст. 21 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в РФ»⁵ (далее — Закон о социальной защите инвалидов) работодателям, численность работников которых превышает 100 человек, законодательством субъекта РФ устанавливается квота для приема на работу инвалидов в размере от 2 до 4 % среднесписочной численности работников. Работодателям, численность работников которых составляет не менее 35 человек и не более 100 человек, законодательством субъекта РФ может устанавливаться квота для приема на работу инвалидов в размере не выше 3 % среднесписочной численности работников. При исчислении квоты для приема на работу инвалидов в среднесписочную численность работников не включаются работники, условия

¹ Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2015 г. № 1297 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Доступная среда” на 2011—2020 годы» // СЗ РФ. 2015. № 49. Ст. 6987.

² Подробнее о праве инвалидов на труд см.: Жаворонков Р. Н. Правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов в Российской Федерации : монография. М., 2014 ; О’Рейли А. Право людей с ограниченными возможностями на достойный труд. Женева, 2008 ; Рузаева Е. М. Лица с ограниченными возможностями как субъекты трудового права : монография. М., 2014.

³ Министр Максим Топилин рассказал на заседании Правительства России о мерах по улучшению занятости инвалидов // URL: <http://www.rosmintrud.ru/employment/resettlement/2> (дата обращения: 27 мая 2017 г.).

⁴ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 18. Ст. 565.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 48 Ст. 4563.



труда которых отнесены к вредным и (или) опасным условиям труда по результатам аттестации рабочих мест по условиям труда или результатам специальной оценки условий труда. Если работодателями являются общественные объединения инвалидов и образованные ими организации, в том числе хозяйственные товарищества и общества, уставный (складочный) капитал которых состоит из вклада общественного объединения инвалидов, данные работодатели освобождаются от соблюдения установленной квоты для приема на работу инвалидов.

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 отказ работодателя в приеме на работу инвалида в пределах этой квоты Кодексом об административных правонарушениях РФ предусмотрена административная ответственность в виде штрафа (ст. 5.45). Дополнительно административная ответственность может быть установлена региональным законодательством⁶.

Принципиальное значение для применения норм законов, касающихся квотирования рабочих мест для инвалидов, имеют решения судов различного уровня.

В качестве примера можно привести апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 13.08.2012⁷.

Согласно решению Московского районного суда Санкт-Петербурга от 23.05.2012, постановленному по иску прокурора Московского района Санкт-Петербурга, обратившегося в суд в защиту интересов неопределенного круга лиц, к ОАО «Теплосеть Санкт-Петербурга», указанное общество обязано было создать рабочие места для трудоустройства инвалидов. Из материалов гражданского дела следует: согласно ст. 1 Закона Санкт-Петербурга от 27.05.2003 № 280-25 «О квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов в Санкт-Петербурге» для организаций, численность работников которых составляет более 100 человек, устанавливается квота для приема на работу инвалидов в размере 2,5 % к среднесписочной численности работников. На основании указанной нормы ОАО «Теплосеть Санкт-Петербурга» выделено 47 рабочих мест для трудоустройства инвалидов. Вместе с тем, как было установлено в ходе судебного процесса, из данного перечня должностей только лишь 14 занято непосредственно инвалидами, остальные же заняты работниками, не относящимися к категории инвалидов.

Руководствуясь нормами федерального и регионального законодательства, оценив фактические обстоятельства дела, суд первой инстанции, разрешая спор по существу, исходил из того, что предназначенные для занятости инвалидов рабочие места не являются вакантными и при этом заняты лицами, не отнесенными к категории инвалидов, что нарушает право инвалидов на трудоустройство, гарантированное Законом о социальной защите инвалидов; таким образом, требования о квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов ответчи-

⁶ См., например: Закон города Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях». Ст. 2.2 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 69. 12.12.2007.

⁷ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 13 августа 2012 г. № 33-11886 // СПС «КонсультантПлюс».

ком не соблюдаются, оснований для освобождения ответчика от обязанности по квотированию рабочих мест в соответствии со среднесписочной численностью работников не имеется, в связи с чем суд пришел к выводу о том, что исковое заявление прокурора Московского района Санкт-Петербурга подлежит удовлетворению. С учетом изложенного, суд первой инстанции правомерно обязал ответчика создать рабочие места для трудоустройства инвалидов в количестве, соответствующем требованиям ст. 1 Закона Санкт-Петербурга от 27.05.2003 № 280-25.

Судебная коллегия выводы суда первой инстанции нашла правильными. По мнению судебной коллегии, судом первой инстанции были обоснованно отклонены доводы ответной стороны об отсутствии финансовой возможности по созданию новых рабочих мест, поскольку данное обстоятельство не освобождает ответчика от обязанности соблюдать закон.

Еще одним актом, имеющим значение для понимания смысла законодательства о квотировании рабочих мест для инвалидов, является решение Ленинградского областного суда от 11.12.2012⁸.

Постановлением административной комиссии при администрации муниципального образования, оставленным без изменения решением судьи Всеволожского городского суда от 30 октября 2012 г., ФГУП «З.» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 2.5 Областного закона Ленинградской области от 02.07.2003 № 47-оз «Об административных правонарушениях», и подвергнуто административному наказанию в размере 25 000 руб. Как следует из указанных актов, администрация ФГУП «З.» в апреле 2012 г. занизила квоту на 7 рабочих мест для инвалидов (заявлено 15 рабочих мест, при необходимых 22 местах), тем самым допустив нарушение законодательства в области социальной защиты инвалидов, выразившееся в несоздании и невыделении организацией рабочих мест в счет установленной законом квоты.

Решение суда первой инстанции признано законным и обоснованным. Довод подателя жалобы о невозможности создания рабочего места без конкретного обратившегося за трудоустройством инвалида, имеющего индивидуальную программу реабилитации, несостоятелен, поскольку обязанность организации создать или выделить определенное количество рабочих мест в счет установленной квоты не зависит от количества обратившихся с целью трудоустройства инвалидов, а вытекает из требования закона о квотировании организацией рабочих мест для инвалидов с учетом работающих инвалидов и создании вакантных мест для такой категории лиц.

Важное значение для определения момента исполнения работодателем обязанности по квотированию рабочих мест имеет определение Верховного Суда РФ от 22.05.2013⁹.

Законом Омской области от 19 ноября 2010 г. № 1311-ОЗ «О внесении изменений в Закон Омской области “О квотировании рабочих мест в Омской об-

⁸ Решение Ленинградского областного суда от 11 декабря 2012 г. № 7-717/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Определение Верховного Суда РФ от 22 мая 2013 г. № 50-АПГ13-5 // СПС «КонсультантПлюс».



ласти»» статья 6 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области» дополнена пунктом 7 следующего содержания: «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».

ООО «Лузинское молоко» обратилось в суд с заявлением о признании недействующим п. 7 ст. 6 указанного Закона Омской области, ссылаясь на его противоречие ст. 20, 21 и 24 Закона о социальной защите инвалидов и ст. 12, 13 и 25 Закона о занятости населения. 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.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ определила, что решение суда первой инстанции является законным и обоснованным. 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.

Судебная коллегия исходила из того, что законодатель в целях повышения конкурентоспособности инвалидов на рынке труда 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 ее выполнения.

Разрешая дело, суд первой инстанции 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 ее 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 инвалидов.

Таким образом, Судебная коллегия согласилась с выводом суда первой инстанции о том, что оспариваемая норма Закона принципов правового регулиро-

вания 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, по сравнению с предусмотренными федеральным законодательством в названной сфере, не возлагает. Из содержания оспариваемой нормы не следует обязанность работодателя по поиску и подбору кадров на квотируемые рабочие места для инвалидов и их заполнение в отсутствие 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 Закона о социальной защите инвалидов не могут быть признаны достигнутыми, поскольку обязанность приема на работу инвалида в рамках квоты предусмотрена ч. 2 ст. 24 Закона о социальной защите инвалидов 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.

Необходимо обратить внимание на позицию Верховного Суда РФ, сформулированную в определении от 11 мая 2011 г.¹⁰, относительно квотирования рабочих мест для инвалидов в тех организациях, где предусмотрена государственная гражданская служба.

Правительством Республики Тыва от 1 ноября 2010 г. было принято постановление № 464 «Об установлении организациям Республики Тыва минимального количества специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов». Указанным постановлением была введена квота (минимальное количество специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов от среднесписочной численности работников) в следующих организациях: Территориальном органе Федеральной службы государственной статистики по Республике Тыва — 5 мест; Управлении Федеральной службы исполнения наказаний по Республике Тыва (вместе с 4 подведомственными организациями) — 40 мест; Главном управлении МЧС России по Республике Тыва — 3 места; Государственном учреждении «1 отряд Федеральной противопожарной службы по Республике Тыва» — 22 места; межрайонной

¹⁰ Определение Верховного Суда РФ от 11 мая 2011 г. № 92-Г11-1 // СПС «Консультант-Плюс».



инспекции № 1 ФНС по Республике Тыва — 4 места; Верховном Суде Республики Тыва — 4 места; Прокуратуре Республики Тыва — 7 мест; Тывинской таможне — 5 мест; Управлении Федерального казначейства по Республике Тыва — 5 мест; Управлении судебного департамента в Республике Тыва — 16 мест; Управлении Федеральной службы судебных приставов по Республике Тыва — 11 мест; Управлении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Республике Тыва — 4 места; Следственном управлении Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации по Республике Тыва — 7 мест¹¹.

Прокурор Республики Тыва обратился в Верховный суд Республики Тыва с заявлением об оспаривании пунктов 1, 5—14, 16—21 приложения к названному постановлению. В обоснование своих требований, ссылаясь на то, что оспариваемые нормы приняты в нарушение требований ст. 4, 16, 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», поскольку противоречат принципу государственной гражданской службы о равном доступе граждан к гражданской службе и равных условиях ее прохождения. Имеющие статус инвалидов граждане не могут быть приняты для прохождения службы в вышеуказанные органы в порядке квотирования, поскольку профессии и специальности в них не предусматривают использование труда инвалидов и создание для них условий в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Решением Верховного суда Республики Тыва от 3 марта 2011 г. в удовлетворении заявленных требований было отказано.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции исходил из того, что оспариваемое в настоящем деле постановление принято в соответствии с ч. 1 ст. 21 Закона о квотировании рабочих мест и п. 1 ст. 4 Закона Республики Тыва от 16 марта 2004 г. «О квотировании рабочих мест для граждан, особо нуждающихся в социальной защите», которые предусматривают установление квоты для приема на работу инвалидов в процентах именно к среднесписочной численности работников организации. Судом было установлено, что оспариваемое постановление определяет минимальное количество специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов в пределах установленной квоты для приема на работу инвалидов — 3 % от среднесписочной численности работников организации. В связи с этим суд первой инстанции пришел к выводу о том, что оспариваемое постановление и приложение к нему принято исполнительным органом субъекта РФ в пределах предоставленных ему полномочий и не противоречит нормам федерального законодательства.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ нашла такой вывод суда ошибочным в связи со следующим.

Разрешая заявленные требования, суд не учел положения Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», которыми установлены порядок и условия поступления на государственную гражданскую службы и ее прохождения. Как усматривается из ст. 4 названного Закона, принципами гражданской службы являются равный доступ граждан, владеющих го-

¹¹ Постановление Правительства Республики Тыва от 1 ноября 2010 г. № 464. Пункты 1, 5—14, 16—21 приложения.

сударственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения, независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего.

Согласно ст. 22 данного Закона поступление на гражданскую службу проводится на конкурсной основе. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к данной должности. В этой же статье приводится перечень оснований, по которым конкурс не проводится. Такого основания, как наличие у претендента инвалидности, с учетом квотирования мест, названным Законом не предусмотрено.

Кроме того, согласно п. 5 Правил признания лица инвалидом, утвержденных постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 95, условиями признания гражданина инвалидом являются нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, ограничение жизнедеятельности, необходимость в мерах социальной защиты, включая реабилитацию. В статье 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» содержится перечень ограничений, связанных с гражданской службой, включающий в себя наличие заболевания, препятствующего поступлению на государственную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения.

Таким образом, федеральный законодатель предусмотрел права и ограничения прав на поступление и прохождение государственной гражданской службы.

Поскольку одним из принципов гражданской службы является единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ (ст. 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), субъект РФ не вправе изменять условия поступления на государственную службу, изменять права и обязанности каких-либо категорий граждан, установленные федеральным законом. Судебная коллегия пришла к выводу о противоречии оспариваемых норм положениям федерального законодательства.

Итак, анализ судебной практики показывает, что позиция судов относительно квотирования рабочих мест для инвалидов заключается в следующем:

1. Обязанности по квотированию рабочих мест считаются выполненными с момента выделения (создания) рабочих мест и приема на них инвалидов, т.е. 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. При этом из норм закона не следует обязанность работодателя по поиску и подбору кадров на квотируемые рабочие места для инвалидов и их заполнение в отсутствие обращений инвалидов для трудоустройства и направления их службой занятости.
2. Нарушением обязанности по квотированию является занижение квоты. Довод о невозможности создания рабочего места без конкретного обратившегося за трудоустройством инвалида, имеющего индивидуальную программу реа-



билитации, несостоятелен, поскольку обязанность организации создать или выделить определенное количество рабочих мест в счет установленной квоты не зависит от количества обратившихся с целью трудоустройства инвалидов, а вытекает из требования закона о квотировании организацией рабочих мест для инвалидов с учетом работающих инвалидов и создании вакантных мест для такой категории лиц.

3. Нарушение обязанности по квотированию также имеет место, когда предназначенные для занятости инвалидов рабочие места не являются вакантными и при этом заняты лицами, не отнесенными к категории инвалидов.
4. Установление квот в целях трудоустройства инвалидов для должностей государственных гражданских служащих противоречит положениям Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В частности, данный Закон предусматривает поступление на гражданскую службу на конкурсной основе и не указывает инвалидность в числе оснований, по которым конкурс не проводится.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Жаворонков Р. Н. Правовое регулирование труда и социального обеспечения инвалидов в Российской Федерации : монография. — М., 2014. — 384 с.
2. О'Рейли А. Право людей с ограниченными возможностями на достойный труд. — Женева, 2008. — 150 с.
3. Рузаева Е. М. Лица с ограниченными возможностями как субъекты трудового права : монография. — М., 2014. — 192 с.