

Дело № 3а-1/2016



**РЕШЕНИЕ**  
**Именем Российской Федерации**

12 января 2016 г.

Омский областной суд в составе  
председательствующего судьи Харламовой О.А.,  
при секретаре Каревой Е.А.,  
с участием прокурора Маркович О.С.,

рассмотрев в открытом судебном заседании в г. Омске административное дело по административному исковому заявлению Общества с ограниченной ответственностью «Фирма «Алекто-Электроникс» об оспаривании Закона Омской области от 16 июля 2015 г. № 1779-ОЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области»,

**установил:**

постановлением Законодательного Собрания Омской области от 09 июля 2009 г. принят и 21 июля 2009 г. подписан Губернатором Омской области Закон Омской области № 1174-ОЗ «О квотировании рабочих мест в Омской области», первоначальный текст которого опубликован в изданиях «Омский вестник» от 24 июля 2009 г. № 67, «Ведомости Законодательного Собрания Омской области», октябрь 2009 г., № 3 (62), часть I, ст. 4058.

Статьями 3 и 6 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области» установлены квоты для приема на работу инвалидов в процентном отношении к среднесписочной численности работников у работодателя; предусмотрены обязанности работодателя в области квотирования рабочих мест, в том числе, по предоставлению информации, необходимой для осуществления деятельности по профессиональной реабилитации и содействию занятости инвалидов, о выполнении квоты для приема на работу инвалидов.

Законом Омской области от 16 июля 2015 г. № 1779-ОЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области» изменены категории работодателей, в отношении которых устанавливаются квоты для приема на работу инвалидов. У работодателя, численность работников которого превышает сто человек, квота для приема на работу инвалидов установлена в размере от 2 до 4 процентов среднесписочной численности работников; для работодателя, численность работников которого составляет не менее чем пятьдесят человек и не более чем сто человек, квота для приема на работу инвалидов установлена в размере не выше 3 процентов среднесписочной численности работников. Нормативным правовым актом также изменена система расчета количества рабочих мест, подлежащих выделению (созданию) в счет квоты для приема на работу инвалидов.

ООО «Фирма «Алекто-Электроникс», являющееся малым производственным предприятием, обратилось с заявлением о признании недействующим Закона Омской области «О внесении изменений в статью 3 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области», ссылаясь на его противоречие подп.3 п. 3 ст. 6 и ст. 15 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Административного истца полагает, что нормативный правовой акт принят без учета мнения представителей субъектов малого и среднего предпринимательства, некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, в формировании и реализации государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства, без надлежащей экспертизы проекта оспариваемого акта. При издании закона не урегулированы отношения в сфере компенсационной поддержки работодателей, трудоустройства инвалидов.

Поскольку положения оспариваемого нормативного правового акта нарушают права ООО «Фирма «Алекто-Электроникс», не соответствуют целям и принципам государственной политики в области развития малого предпринимательства в Российской Федерации, реализация социальной поддержки инвалидов невозможна в ущерб прав и законных интересов малых предприятий, заявлены требования о признании Закона Омской области от 16 июля 2015 г. № 1779-ОЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области» недействующим полностью со дня его принятия (л.д.6-8, 162-165).

В судебном заседании представители ООО «Фирма «Алекто-Электроникс» Сурков А.Ю. и Пономарева Т.М. заявленные требования поддержали, дополнительно пояснив, что оспариваемым нормативным правовым актом на общество наложены дополнительные обязанности по изменению штатного расписания, увеличению фонда заработной платы, созданию специального рабочего места для инвалида, а также предоставлению информации, необходимой для осуществления деятельности по профессиональной реабилитации и содействию занятости инвалидов, о выполнении квоты для приема на работу инвалидов. Несоблюдение указанных обязанностей предполагает применение к малым предприятиям меры ответственности в виде штрафа. Законом Омской области не урегулированы отношения, связанные с возмещением работодателю затрат по квотированию рабочих мест. Также сослались на нарушения процедуры подготовки проекта закона и принятия нормативного правового акта.

Представитель Законодательного Собрания Омской области Усольцева Е.В., поддержав доводы письменного отзыва (л.д.66-69), возражала относительно удовлетворения заявления, ссылаясь на принятие нормативного правового акта уполномоченным органом, в установленной форме, при соблюдении правил принятия, введения в действие и опубликования. Закон Омской области от 16 июля 2015 г. № 1779-ОЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области» не противоречит ни одному из нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Представители: Губернатора Омской области Горькова С.Ю., Министерства труда и социального развития Омской области Терехова Н.Ю., Главного управления государственной службы занятости населения Омской области Кива Т.Ю. и Тарабанов А.И. высказали несогласие с заявленными требованиями по доводам отзывов на административное исковое заявление (л.д.112-124, 166-168), поддержав правовую позицию по делу представителя Законодательного Собрания Омской области.

Выслушав пояснения лиц, участвующих в деле, изучив материалы дела, оценив нормативный правовой акт на его соответствие федеральному закону и иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Маркович О.С., полагавшей, что основания для удовлетворения требований ООО «Фирма «Алекто-Электроникс» отсутствуют, суд приходит к следующему.

Согласно Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст.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 (ст. ст. 7 и 39). В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55); защита прав и свобод человека и социальная защита, а также трудовое законодательство являются предметами совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. п. «б», «ж» и «к» ч. 1 ст. 72).

Совместное ведение Российской Федерации и субъектов в её составе означает совместное осуществление полномочий федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также их общую ответственность за состояние дел в этих сферах. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, а в законодательстве субъектов Российской Федерации правовое регулирование осуществляется на основе этих принципов применительно к условиям каждого субъекта.

Поскольку социальная функция государства возлагается Конституцией Российской Федерации как на Российскую Федерацию в целом, так и на каждый из субъектов Российской Федерации, 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 ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации, не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и её 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».

В силу подп. 1, 3 и 6 п. 1 статьи 7.1-1 названного закона 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; регистрация инвалидов в качестве безработных.

Таким образом, федеральный законодатель включает законодательство субъектов Российской Федерации в систему правовых регуляторов в области занятости населения и одновременно определяет систему мероприятий в области содействия занятости населения, в том числе осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы, к числу которых п. 2 ст. 5 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» отнесены и инвалиды.

Ст. 13 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» установлены дополнительные гарантии занятости для отдельных категорий

населения, в числе которых квота для приема на работу инвалидов, определяемая в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

В соответствии со ст. 21 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» работодателям, численность работников которых составляет не менее чем 35 человек и не более чем 100 человек, законодательством субъекта Российской Федерации устанавливается квота для приема на работу инвалидов в размере не выше 3 процентов среднесписочной численности работников.

В целях реализации предоставленных субъекту Российской Федерации полномочий, постановлением Законодательного Собрания Омской области от 09 июля 2009 г. № 202 принят Закон Омской области от 21 июля 2009 г. № 1174-ОЗ «О квотировании рабочих мест в Омской области», который подписан Губернатором Омской области и официально опубликован в газете «Омский вестник» № 67 от 24 июля 2009 г.

Постановлением Законодательного Собрания Омской области от 09 июля 2015 г. № 246 принят Закон Омской области от 16 июля 2015 г. № 1779-ОЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области», который подписан Губернатором Омской области и официально опубликован в газете «Омский вестник» от 17 июля 2015 г. № 28 (3396) (л.д.71-71, 78-79).

Законом Омской области «О внесении изменений в статью 3 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области» работодателю, осуществляющему свою деятельность на территории Омской области, со среднесписочной численностью работников пятьдесят и более человек, установлены квоты для приема на работу инвалидов (п.1 ст.3 закона); для работодателя, численность работников которого составляет не менее чем пятьдесят человек и не более чем сто человек, квота для приема на работу инвалидов установлена в размере не выше 3 процентов среднесписочной численности работников (п.2 ст.3 закона).

Обращаясь в суд с заявлением о признании недействующим Закона Омской области «О внесении изменений в статью 3 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области», административный истец ссылаясь на то, что оспариваемая правовая норма возлагает на работодателя дополнительные обязанности по принятию локальных правовых актов, изменяющих, в том числе штатное расписание, по созданию специального рабочего места для инвалида, а также обязанности по ежемесячному предоставлению информации о выполнении квоты для приема на работу инвалидов. Невыполнение работодателем обязанностей по квотированию влечет возможность проведения контролирующим органом внеплановой проверки и, как следствие, внесение предписания об устранении нарушений законодательства о занятости населения на территории Омской области, привлечение к административной ответственности.

Указанные доводы суд полагает несостоятельными по следующим основаниям.

Согласно ст. 20 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» 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.

Статьей 24 указанного федерального закона установлено, что 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.

П. 1 ст. 25 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» определено, 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 правоотношения, связанные с предоставлением гражданам, испытывающим трудности в поиске работы, дополнительных гарантий, в том числе путем установления квоты для приема на работу инвалидов, урегулированы федеральным законодательством, которое содержит такой принцип, как содействие работодателей проведению государственной политики занятости населения на основе соблюдения установленной квоты для инвалидов. При этом работодатели содействуют проведению государственной политики занятости населения на основе, в том числе, соблюдения установленной квоты для трудоустройства инвалидов и её выполнения.

При таком положении, Закон Омской области «О внесении изменений в статью 3 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области» принципов правового регулирования трудовых отношений и непосредственно связанных с ними отношений (защита от безработицы и содействие в трудоустройстве) не нарушает, права работодателя не отменяет, свободу договора не ограничивает и дополнительные обязанности на работодателя, чем это предусмотрено федеральным законодательством в области занятости населения и Трудовым кодексом Российской Федерации, не возлагает; положения нормативного правового акта субъекта Российской Федерации соответствуют положениям федерального законодательства.

Доводы административного истца о признании Закона Омской области «О внесении изменений в статью 3 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области» недействующим вследствие того, что нормативным правовым актом не урегулированы отношения, связанные с возмещением работодателю затрат по квотированию рабочих мест, суд признает несостоятельными.

В соответствии со ст. 20 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» обеспечение занятости инвалидов осуществляется, в том числе, посредством стимулирования создания предприятиями, учреждениями, организациями дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства инвалидов. Порядок проведения специальных мероприятий, указанных в ч.1 ст. 20 указанного федерального закона, определяется органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, федеральный законодатель предусмотрел возможность правового регулирования отношений в сфере стимулирования работодателя по созданию рабочих

мест для трудоустройства инвалидов как законом субъекта Российской Федерации, так и иным нормативным правовым актом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) и индивидуальным предпринимателям на возмещение затрат, связанных с трудоустройством незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места, урегулировано постановлением Правительства Омской области от 11 марта 2015 г. № 44-п, утвердившим на 2015 год соответствующий Порядок.

В 2014 году действовал аналогичный Порядок, регламентированный постановлением Правительства Омской области от 12 февраля 2014 г. № 20-п.

Возмещение работодателям затрат по квотированию рабочих мест в период 2010-2013 гг. осуществлялось на основании постановлений Правительства Омской области от 27 января 2010 г. № 16-п «О мерах по реализации Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области»; от 02 февраля 2011 г. № 19-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) на возмещение затрат, связанных с созданием дополнительных рабочих мест для трудоустройства инвалидов, в 2011 году»; от 15 августа 2012 г. № 164-п «О мерах по реализации региональной программы Омской области «Программа дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда Омской области, на 2012 год»; от 23 января 2013 г. № 6-п «О дополнительных мероприятиях, направленных на снижение напряженности на рынке труда Омской области, на 2013 год».

При таких обстоятельствах, указания ООО «Фирма «Алекто-Электроникс» на необходимость правового регулирования отношений в сфере стимулирования работодателя к созданию рабочих мест для инвалидов именно на уровне закона субъекта Российской Федерации являются ошибочными.

Возражения административного истца относительно установленных вышеуказанными нормативными правовыми актами органа исполнительной власти Омской области особенностей предоставления субсидий на возмещение затрат, связанных с трудоустройством незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места, не может являться основанием к признанию недействующим Закона Омской области «О внесении изменений в статью 3 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области».

Также суд находит несостоятельными указания административного истца на несоответствие оспариваемого нормативного правового акта Федеральному закону от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» в части не привлечения субъектов малого и среднего предпринимательства Омской области к экспертизе проекта закона.

В соответствии с подп.3 п.3 ст. 6 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» одним из принципов государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации является участие субъектов малого и среднего предпринимательства, некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства, в экспертизе проектов нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, правовых актов органов местного самоуправления, регулирующих развитие малого и среднего предпринимательства.

Законом Омской области «О внесении изменений в статью 3 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области» регулируются отношения в сфере содействия занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы, суждения административного истца о применении к данным отношениям Федерального

закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» являются несостоятельными.

Кроме того, в ходе рассмотрения дела установлено, что проект закона Омской области «О внесении изменений в статью 3 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области» направлялся для рассмотрения и дачи заключения в Региональную общественную организацию Омской области «Ассоциация развития малого и среднего предпринимательства», Региональную общественную организацию «Омский областной союз предпринимателей», замечаний по проекту от указанных общественных объединений не поступило (л.д.137, 138). Доводы о возможной заинтересованности руководителей указанных общественных объединений в принятии оспариваемого нормативного правового акта отклоняются как носящие субъективный характер.

Суждения административного истца относительно необходимости направления проекта закона в адрес всех малых предприятий Омской области, в том числе в адрес ООО «Фирма «Алекто-Электроникс», на законе не основаны.

Суд также отклоняет доводы административного истца о нарушениях процедуры подготовки, представления и принятия проекта закона Омской области «О внесении изменений в статью 3 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области».

Проект закона Омской области «О внесении изменений в статью 3 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области» был размещен на официальном сайте Главного управления государственной службы занятости населения Омской области (<http://www.omskzan.ru>) и на официальном сайте «Омская губерния» (<http://www.omskportal.ru>) 23 апреля 2015 г., срок приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы установлен по 28 апреля 2015 г.

Оценка регулирующего воздействия проекта закона Омской области «О внесении изменений в статью 3 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области» проведена в соответствии с Порядком проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Омской области, утвержденным постановлением Правительства Омской области от 31 марта 2014 г. № 69-п, соответствующее заключение подготовлено 29 декабря 2014 г. (л.д.131).

Проект закона с пояснительной запиской, финансово-экономическим обоснованием был внесен Губернатором Омской области на рассмотрение Законодательного Собрания Омской области 30 июня 2015 г. (л.д.70).

Принятие проекта закона к рассмотрению, в первом чтении и закона в целом (л.д.130), равно как и представление проекта закона Омской области «О внесении изменений в статью 3 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области» первым заместителем министра труда и социального развития Омской области Шипиловой Е.В. не противоречит ст. ст. 50, 52 Регламента Законодательного Собрания Омской области

В соответствии с п.2 ч. 2 ст. 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Закон Омской области от 16 июля 2015 г. № 1779-ОЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области» не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу; не возлагает на ООО «Фирма «Алекто-Электроникс» каких-либо дополнительных обязанностей, связанных с выполнением квоты для инвалидов, помимо предусмотренных федеральным законодательством, каких-либо прав общества не нарушает.

"КОПИЯ ВЕРНА"  
подпись судьи \_\_\_\_\_  
секретарь судебного заседания \_\_\_\_\_  
Карева Е.А. (Ф.И.О., подпись)  
«19» января 2016 г.

Омский областной суд  
процессуально оформлено и скреплено \_\_\_\_\_  
статью \_\_\_\_\_ листов  
107613



Учитывая изложенное, оснований для удовлетворения требования ООО «Фирма «Алекто-Электроникс» об оспаривании нормативного правового акта суда не усматривает.

На основании изложенного, руководствуясь ст. ст. 175-180, 217 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

**решил:**

административное исковое заявление Общества с ограниченной ответственностью «Фирма «Алекто-Электроникс» о признании недействительным Закона Омской области от 16 июля 2015 г. № 1779-ОЗ «О внесении изменений в статью 3 Закона Омской области «О квотировании рабочих мест в Омской области» - оставить без удовлетворения.

На решение может быть подана апелляционная жалоба, представление в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации через Омский областной суд в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья

/подпись/

О.А. Харламова

Решение не вступило в законную силу.