

173-с/1

Заключение на проект закона Иркутской области «О внесении изменений в статьи 2 и 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах квотирования рабочих мест для инвалидов в Иркутской области»

Проект закона Иркутской области «О внесении изменений в статьи 2 и 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах квотирования рабочих мест для инвалидов в Иркутской области» (далее – проект закона) внесен в Законодательное Собрание Иркутской области Губернатором Иркутской области Левченко С.Г. в соответствии со статьей 53 Устава Иркутской области (Указ Губернатора Иркутской области от 6 июля 2016 года № 151-уг).

Проектом закона предлагается внести изменения в Закон Иркутской области от 29 мая 2009 года № 27-ОЗ «Об отдельных вопросах квотирования рабочих мест для инвалидов в Иркутской области» (далее - Закон области № 27-оз).

Правовой основой регулирования органами государственной власти субъектов Российской Федерации отношений в области квотирования рабочих мест для инвалидов являются следующие федеральные нормативные правовые акты.

Согласно пунктам «ж», «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации трудовое законодательство, социальная защита находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В соответствии со статьей 13 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее – Закон РФ о занятости населения) государство обеспечивает дополнительные гарантии гражданам, испытывающим трудности в поиске работы, путем разработки и реализации программ содействия занятости, создания дополнительных рабочих мест и специализированных организаций (включая рабочие места и организации для труда инвалидов), установления квоты для приема на работу инвалидов, а также путем организации обучения по специальным программам и другими мерами. Квота для приема на работу инвалидов устанавливается в соответствии с Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Законодательное Собрание Иркутской области	
Вх. №	15-10/16
Дата	15.07.16 г.
на	05 листах, индекс 0130

Федеральный закон от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 181-ФЗ) устанавливает, что 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.

Проектом закона предлагается заменить термин «организации», используемый в Законе области № 27-оз на термин «работодатели». Предлагаемое изменение согласуется с вышеприведенными нормами Федерального закона № 181-ФЗ и Закона РФ о занятости населения.

Кроме того, предлагаемые в указанной части изменения согласуются с положениями статьи 20 Трудового кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой к работодателям относятся не только юридические лица (организации), но и физические лица. Согласно Трудовому кодексу Российской Федерации к работодателям - физическим лицам, относятся:

физические лица, зарегистрированные в установленном порядке в качестве индивидуальных предпринимателей и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, а также частные нотариусы, адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты, и иные лица, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, вступившие в трудовые отношения с работниками в целях осуществления указанной деятельности. Физические лица, осуществляющие в нарушение требований федеральных законов указанную деятельность без государственной регистрации и (или) лицензирования, вступившие в трудовые отношения с работниками в целях осуществления этой деятельности, не освобождаются от исполнения обязанностей, возложенных данным Кодексом на работодателей - индивидуальных предпринимателей;

физические лица, вступающие в трудовые отношения с работниками в целях личного обслуживания и помощи по ведению домашнего хозяйства, в том числе, физические лица, зарегистрированные в установленном порядке в качестве индивидуальных предпринимателей и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Также проектом закона предлагается внести в Закон области № 27-оз изменения, направленные на его приведение в соответствие с Федеральным законом от 1 декабря 2014 года № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов», предусматривающим обязанность работодателей создавать

инвалидам условия труда в соответствии с индивидуальной программой абилитации инвалида.

Кроме вышеуказанного проектом закона регулируются отдельные вопросы, связанные с порядком выполнения работодателем квоты для приема на работу инвалида. Так, проектом закона предлагается установить, что работодатели вправе в счет установленной квоты для приема на работу инвалидов:

1) арендовать рабочие места у других работодателей на основе договора аренды;

2) заключать с другими работодателями соглашения об организации рабочих мест для трудоустройства инвалидов на котируемые рабочие места.

В этой связи представляется необходимым обратить внимание на следующее.

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 – Федеральный 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. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

В соответствии с пунктом 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится, в том числе, осуществления полномочий в области содействия занятости населения, предусмотренных Законом РФ о занятости населения (подпункт 75 пункта 2 статьи 26.3).

Согласно частям 1 и 2 статьи 13 Закона РФ о занятости населения одной из дополнительных гарантий занятости для инвалидов, обеспечиваемых государством, является квота для приема на работу инвалидов, которая устанавливается в соответствии с Федеральным законом №181-ФЗ.

Статьей 20 Федерального закона 181-ФЗ предусмотрено, что инвалидам предоставляются гарантии трудовой занятости путем проведения специальных мероприятий, способствующих повышению их конкурентоспособности на рынке труда, в том числе:

- 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;

- создания инвалидам условий труда в соответствии с индивидуальными программами реабилитации, абилитации инвалидов.

В соответствии со статьей 24 Федерального закона № 181-ФЗ 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 или абилитации инвалида.

Статьей 5.42. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность 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 установленной квоты. За совершение данного административного правонарушения установлена административная ответственность в виде наложения административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Согласно Определению Верховного Суда Российской Федерации от 10 августа 2005 года №5-Г05-45 из содержания правовых норм статьи 13 Закона РФ о занятости населения и статьи 21 Федерального закона № 181-ФЗ следует, что квота - минимальное количество рабочих мест для граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы (в процентах от среднесписочной численности работников предприятий, учреждений, организаций), которых работодатель обязан трудоустроить на данном предприятии, в учреждении, организации, включая количество рабочих мест, на которых уже работают граждане указанной категории.

Анализ норм федерального законодательства показал, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере квотирования рабочих мест для инвалидов отнесено только установление квоты для приема на их работу в размере от 2 до 4 процентов среднесписочной численности работников, а также решение вопроса о распространении обязанности по квотированию рабочих мест для инвалидов на работодателей, численность работников которых составляет не менее чем 35 человек и не более чем 100 человек. При этом 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 (статья 21 Федерального закона № 181-ФЗ).

Указанные регулятивные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в Иркутской области исчерпывающим образом реализованы в Законе области № 27-оз.

Полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по определению способов и порядка выполнения работодателями квоты по трудоустройству инвалидов, регулированию вопросов, связанных с исполнением работодателями обязанности по трудоустройству инвалидов в счет установленной квоты, федеральным законодательством не установлено.

Определение законом субъекта Российской Федерации случаев, когда предписание федерального закона признается выполненным, не согласуется с частью 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Кроме того, согласно правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов как выражение суверенитета Российской Федерации, распространяющегося на всю ее территорию, означает, в частности, что субъект Российской Федерации не может изменять установленные Конституцией Российской Федерации приоритеты действия законов и иных федеральных нормативных правовых актов, ограничивать их применение, приостанавливать их действие, вводить какие-либо связанные с действием этих актов процедуры и механизмы разрешения коллизий, правовых споров, не предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (определение Конституционного суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О).

С учетом вышеизложенного проект закона нуждается в существенной доработке.

И.о. начальника  
правового управления



Л.В. Пахтусова

14.09.2016

Начальник отдела социально-  
культурного законодательства



А.Н. Ракитская

14.09.2016