

Вносят: депутаты-члены постоянного  
комитета по социальной политике  
Законодательного Собрания области



Проект

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ

**О результатах мониторинга правоприменения закона области  
от 22 октября 2004 года № 1065-ОЗ "О квоте для приема на работу  
инвалидов на территории Вологодской области"**

Законодательное Собрание области **постановляет:**

Утвердить прилагаемые результаты мониторинга правоприменения закона области от 22 октября 2004 года № 1065-ОЗ "О квоте для приема на работу инвалидов на территории Вологодской области".

Председатель Законодательного  
Собрания области

А.Н. Луценко

г. Вологда  
\_\_\_\_\_ 2017 года  
№ \_\_\_\_\_

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ		
17	01	2017 г.
Входящий №	161	

Утверждены постановлением  
Законодательного Собрания области  
от \_\_\_\_\_

**Результаты мониторинга правоприменения закона области от  
22 октября 2004 года № 1065-ОЗ "О квоте для приема на работу  
инвалидов на территории Вологодской области"**

**I. Общие положения**

Объект мониторинга - закон области от 22 октября 2004 года № 1065-ОЗ "О квоте для приема на работу инвалидов на территории Вологодской области" (в редакции закона Вологодской области от 11 декабря 2013 № 3238-ОЗ) (далее также - закон области № 1065-ОЗ).

Исполнители мониторинга:

ответственный за проведение мониторинга - постоянный комитет Законодательного Собрания области по социальной политике (далее - постоянный комитет);

правовое управление Законодательного Собрания области (далее - правовое управление).

Период проведения мониторинга - второе полугодие 2016 года.

Краткая характеристика предмета правового регулирования:

в соответствии со статьей 21 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (далее также – Федеральный закон № 181-ФЗ) закон области от 22 октября 2004 года № 1065-ОЗ "О квоте для приема на работу инвалидов на территории Вологодской области" устанавливает работодателям, осуществляющим деятельность на территории Вологодской области, численность работников которых составляет не менее чем 35 человек, квоту для приема на работу инвалидов в размере двух процентов среднесписочной численности работников.

Основания проведения мониторинга - план мероприятий Законодательного Собрания области, утвержденный постановлением Законодательного Собрания области от 17 июня 2016 года № 436.

Цели проведения мониторинга:

проверка соответствия закона области № 1065-ОЗ федеральному законодательству;

оценка соответствия нормативных положений закона области № 1065-ОЗ планируемому результату правового регулирования;

анализ практики применения закона области № 1065-ОЗ с целью дальнейшего совершенствования законодательства.

Мониторинг проводился в соответствии с Положением о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов, принятых Законодательным Собранием Вологодской области, утвержденным постановлением Законодательного Собрания области от 25 декабря 2013 года № 988, с учетом Методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694.

## **II. Сведения о мероприятиях, проведенных постоянным комитетом в процессе мониторинга**

Постоянным комитетом осуществлены следующие мероприятия:

### **1. Совместно с правовым управлением:**

проведен анализ закона области от 22 октября 2004 года № 1065-ОЗ "О квоте для приема на работу инвалидов на территории Вологодской области" (в редакции закона Вологодской области от 11 декабря 2013 № 3238-ОЗ) на предмет его соответствия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, в том числе: обеспечения гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина; соблюдения пределов компетенции законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; наличия коррупциогенных факторов; полноты в правовом регулировании общественных отношений; наличия неоправданного дублирования нормативных положений федерального закона; наличия коллизий норм права;

проведен анализ законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующего вопросы квотирования рабочих мест для трудоустройства инвалидов;

проведен анализ судебной практики по оспариванию региональных нормативных правовых актов по теме мониторинга.

### **2. При проведении мониторинга постоянным комитетом направлены письма и запросы об информации:**

Губернатору области – о практике применения и реализации на территории области вышеуказанного закона области, о проблемах, возникающих у органов исполнительной власти области при его реализации, о наличии (отсутствии) факторов, снижающих эффективность реализации данного закона области; о количестве и содержании обращений работодателей, общественных организаций, а также граждан по вопросам разъяснения данного закона области, в том числе в связи с имеющимися коллизиями и пробелами в правовом регулировании; статистические данные за период 2013 - 2015 годов и первое полугодие 2016 года в разрезе муниципальных образований и в целом по области, характеризующие ситуацию в области с трудоустройством инвалидов в пределах установленных квот; о предложениях по совершенствованию нормативно-правового регулирования в данной сфере;

в городские, районные муниципальные образования области - об имеющихся предложениях по совершенствованию нормативного правового регулирования в данной сфере;

в прокуратуру Вологодской области - о количестве и содержании обращений (заявлений, жалоб) работодателей, инвалидов, общественных организаций инвалидов, связанных с применением закона области № 1065-ОЗ, о предложениях по совершенствованию нормативного правового регулирования общественных отношений в данной сфере;

в Общественную палату Вологодской области - о предложениях по совершенствованию правового регулирования общественных отношений в сфере объекта мониторинга;

в Управление Минюста России по Вологодской области - о проведении правовой и антикоррупционной экспертиз закона области № 1065-ОЗ, о предложениях по совершенствованию нормативного правового регулирования общественных отношений в сфере квотирования рабочих мест для инвалидов;

в Федеральное казенное учреждение "Главное бюро медико-социальной экспертизы по Вологодской области" - об информации о количестве инвалидов трудоспособного возраста, освидетельствованных в учреждениях медико-социальной экспертизы, имеющих показания к труду, за период 2013-2015 годов и первое полугодие 2016 года;

в региональное объединение организаций профсоюзов Вологодской областной Федерации профсоюзов - о проблемах, связанных с занятостью инвалидов, в том числе об эффективности действующей системы квотирования рабочих мест, о дополнительных мерах, необходимых для повышения конкурентоспособности лиц с ограниченными возможностями на рынке труда, о соблюдении баланса между публичными интересами государства и общества и частными интересами субъектов предпринимательской деятельности при существующем правовом регулировании в сфере трудовой занятости инвалидов, о предложениях по совершенствованию законодательства в сфере квотирования рабочих мест для трудоустройства инвалидов;

в общественные организации инвалидов - о проблемах, связанных с занятостью инвалидов, в том числе об эффективности действующей системы квотирования рабочих мест, о дополнительных мерах, необходимых для повышения конкурентоспособности лиц с ограниченными возможностями на рынке труда, о соблюдении баланса между публичными интересами государства и общества и частными интересами субъектов предпринимательской деятельности при существующем правовом регулировании в сфере трудовой занятости инвалидов, о предложениях по совершенствованию законодательства в сфере квотирования рабочих мест для трудоустройства инвалидов;

в общественные организации работодателей - о трудностях, связанных с реализацией закона области № 1065-ОЗ, о возможных мерах по стимулированию работодателей в приеме на работу инвалидов в пределах установленных законом области квот, о соблюдении баланса между

публичными интересами государства и общества и частными интересами субъектов предпринимательской деятельности при существующем правовом регулировании в сфере трудовой занятости инвалидов, о предложениях по совершенствованию законодательства в сфере квотирования рабочих мест для трудоустройства инвалидов;

в управление Судебного департамента в Вологодской области - о количестве рассмотренных судами дел о правонарушениях, предусмотренных частью 1 и частью 2 статьи 5.42, статьей 19.7 (по материалам о непредставлении работодателями в орган службы занятости населения информации о выполнении квоты для приема на работу инвалидов, о наличии вакансий для трудоустройства инвалидов) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также о результатах рассмотрения указанных дел за период за 2013-2015 годы и первое полугодие 2016 года;

в управление Федеральной налоговой службы по Вологодской области - о количестве организаций и индивидуальных предпринимателей, которым предоставлялись налоговые льготы в связи с предоставлением рабочих мест инвалидам; об отказе организаций, в которых трудятся инвалиды, от установленных налоговым законодательством льгот, о наличии фактов злоупотребления налогоплательщиками правом на получение льгот в связи с предоставлением рабочих мест инвалидам.

3. Информация, связанная с мониторингом закона области № 1065-03, рассматривалась на заседаниях постоянного комитета.

### **III. Обобщение информации, полученной в результате мониторинга**

#### **1. Законодательство в области квотирования рабочих мест для приема на работу инвалидов – предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации**

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 (часть 2 статьи 55); защита прав и свобод человека и социальная защита, а также трудовое законодательство являются предметами совместного ведения Российской Федерации (пункты "б", "ж" и "к" части 1 статьи 72).

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 нормативного 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 года № 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации" (далее также - Закон РФ № 1032-1).

Согласно пункту 2 статьи 5 Закона РФ № 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;
- разработка и реализация мер активной политики занятости населения, дополнительных мероприятий в области содействия занятости населения;
- 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 № 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 от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации".

Согласно статье 20 Федерального 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, абилитации 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 или абилитации инвалида;

- предоставлять в установленном порядке информацию, необходимую для организации занятости инвалидов.

Пунктом 1 статьи 25 Закона РФ № 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 выполнения установленной квоты для трудоустройства инвалидов.

## 2. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации в области квотирования рабочих мест для трудоустройства инвалидов

В соответствии с частью 1 статьи 21 Федерального 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.

Проанализировав совместно с правовым управлением законодательство 60 субъектов Российской Федерации по реализации полномочий субъектов Российской Федерации, установленных частью 1 статьи 181-ФЗ, с учетом информации, поступившей из Правительства области, постоянный комитет отмечает следующее.

В законах 22 субъектах Российской Федерации квота для приема инвалидов устанавливается в том случае, если среднесписочная численность работников не менее 35 человек (квота 2% - Вологодская область, Республика Коми, Архангельская область, Саратовская область, Калужская область, Мурманская область, Краснодарский край, Волгоградская область, Сахалинская область, Астраханская область, Самарская область, Чукотский автономный округ, Республика Башкортостан; квота 2,5% - г. Санкт-Петербург; квота 3% - Республика Калмыкия, Новгородская область, Воронежская область, Ростовская область, Республика Карелия, Белгородская область, Новосибирская область. В Иркутской области квота 2% устанавливается для некоммерческих организаций, 3% - для коммерческих).

В законах 13 субъектов Российской Федерации квота для приема инвалидов устанавливается только для работодателей, численность работников которых составляет более 100 человек (квота 2% - г. Москва, Амурская область, Томская область; 2,5% - г. Санкт-Петербург; квота 3% - Костромская область, Хабаровский край, Свердловская область; квота 4% - Алтайский край, Курганская область, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Алтайский край; в Красноярском крае квота в размере 3%, но не менее 4 рабочих мест, установлена для работодателей со среднесписочной численностью работников от 101 до 2000 человек, квота 2%, но не менее 60 рабочих мест, - для работодателей со среднесписочной численностью работников свыше 2000 человек).



В законах 22 субъектов существует дифференциация размера квоты в зависимости от размера среднесписочной численности работников у работодателя.

№ п/п	Наименование субъекта	Размер квоты в % для работодателей с численностью от 35 до 100 чел.	Размер квоты в % для работодателей с численностью свыше 100 чел.			
			с числ. от 101 до 200 чел	с числ. от 201 до 500 чел	с числ. от 500 до 2000 чел	с числ. от 2000 чел
1	Нижегородская область	1				2
2	Московская область	1				2
3	Чувашская Республика	1,5				2
4	Владимирская область	2				3
5	Челябинская область	2				3
6	Республика Алтай	2				3
7	Брянская область	2				4
8	Ставропольский край	2				4
9	Орловская область	2				4
10	Еврейская автономная область	3				2
11	Приморский край	3				2
12	Рязанская область	3				2
13	Республика Хакасия	3				2
14	Калининградская область	3				4
15	Тульская область	3				4
16	Калининградская область	3				4
17	Камчатский край	3				2
18	Смоленская область	2				3
19	Республика Татарстан	3				от 2 до 4
20	Ивановская область	2				3
21	Красноярский край	-				3
22	Ульяновская область	2	4	3		2

В законах 3 субъектов минимальная среднесписочная численность работников для установления квоты составляет 50 человек.

№ п/п	Наименование субъекта	С численностью от 50 до 100 чел, %	
		С численностью от 50 до 100 чел, %	С численностью свыше 100 чел., %
1	Ненецкий автономный округ	2	3
2	Омская область	3	от 2 до 4
3	Пермский край	2	2

Относительно определения понятий, используемых в законе, в большинстве случаев субъекты Российской Федерации раскрывают понятия "квота", "квотирование", "специальные рабочие места для трудоустройства инвалидов", "резервирование" (Брянская область, Саратовская область, Владимирская область, Челябинская область, Республика Бурятия, Амурская область, Волгоградская область, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Калужская область, Карачаево-Черкесская Республика, Кировская область, Республика Коми,

Нижегородская область, Ростовская область, Рязанская область, Республика Саха (Якутия), Республика Хакасия). Помимо этого законы содержат понятия "выполнение квоты", "работодатель" (в законах Московской области, Белгородской области, г. Севастополя, Республики Крым, Тульской области, Республики Тыва), "невыполнение квоты", "индивидуальная программа реабилитации или абилитации инвалида" – в законе Республики Северная Осетия-Алания, в законе Камчатского края – "работник", "отдельные категории граждан, испытывающих трудности в поиске работы", "специальные рабочие места для трудоустройства инвалидов", "центры занятости населения".

В соответствии с Федеральным законом № 181-ФЗ 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. Данное положение содержится в законах 29 субъектах Российской Федерации из проанализированных: Республики Алтай, Амурской области, Архангельской области, Белгородской области, Республики Башкортостан, Республики Бурятия, Владимирской области, Волгоградской области, Воронежской области, Кабардино-Балкарской Республики, Карачаево-Черкесской Республики, Кировской области, Республики Крым, Московской области, Ненецкого автономного округа, Нижегородской области, Омской области, Оренбургской области, Орловской области, Пермского края, Приморского края, Ростовской области, Саратовской области, Самарской области, Республики Саха (Якутия), Республики Северная Осетия-Алания, Ставропольского края, Тамбовской области, Республики Татарстан.

В законах 32 субъектов Российской Федерации из проанализированных установлено, что квота для приема на работу инвалидов, не распространяется на работодателей, являющихся общественными объединениями инвалидов и образованными ими организациями, в том числе хозяйственные товарищества и общества, уставный (складочный) капитал которых состоит из вклада общественного объединения инвалидов: Республики Алтай, Амурской области, Архангельской области, Белгородской области, Саратовской области, Владимирской области, Волгоградской области, Воронежской области, Республики Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республики, Карачаево-Черкесской Республики, Кировской области, Краснодарского края, Красноярского края, г. Севастополя, Липецкой области, Московской области, Ненецкого автономного округа, Нижегородской области, Орловской области, Пермского края, Приморского края, Псковской области, Ростовской области, Самарской области, Саратовской области, г. Санкт-Петербурга, Республики Саха (Якутия), Республики Северная Осетия-Алания, Тамбовской области, Республики Татарстан, Челябинской области.

Законы 17 субъектов Российской Федерации из проанализированных содержат информацию только о размере квоты: Алтайский край,

Астраханская область, Вологодская область, Республика Дагестан, Еврейская автономная область, Иркутская область, Курганская область, Калининградская область, Республика Калмыкия, Калужская область, Курская область, Новгородская область, Магаданская область, Пензенская область, Саратовская область, Сахалинская область, Смоленская область.

Законы ряда субъектов Российской Федерации (Амурская область, Архангельская область, Республики Бурятия, Владимирская область, Волгоградская область, Ивановская область, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Краснодарский край, г. Севастополь, Республика Крым, Липецкая область, Республика Мордовия) кроме информации о размере квоты регламентируют такие положения, как специальные рабочие места для трудоустройства инвалидов, резервирование рабочих мест, обязанности организаций, права организаций, надзор и контроль за обеспечением государственных гарантий в сфере трудовой занятости инвалидов, права уполномоченного исполнительного органа, ответственность работодателей, должностных лиц, предоставление преимуществ организациям инвалидов при участии в закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, производственный заказ.

Законы г. Севастополя, Республики Крым, Пермского края, Республики Татарстан предоставляют приоритетное право на получение инвестиций из местного бюджета работодателям, выделяющим или создающим рабочие места в соответствии с установленными квотами и количеством резервируемых рабочих мест и трудоустраивающим на эти рабочие места инвалидов и граждан, особо нуждающихся в социальной защите.

В Липецкой области, Пермском крае, Тюменской области работодателям, выделяющим или создающим за счет собственных средств рабочие места в счет квоты, а также сверх установленной квоты для лиц, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы, оказывается государственная поддержка в виде предоставления налоговых льгот в порядке и на условиях, предусмотренных действующим законодательством.

В Республике Саха (Якутия) к работодателям, выделяющим и (или) создающим рабочие места для трудоустройства граждан, испытывающих трудности в поиске работы, в соответствии с установленной квотой органами государственной власти Республики Саха (Якутия) применяются меры поощрения за счет средств, предусмотренных на указанные цели законом Республики Саха (Якутия) о государственном бюджете Республики Саха (Якутия) на соответствующий финансовый год, а также за счет внебюджетных источников. Поощрение работодателей производится за фактический период работы граждан, трудоустроенных в счет установленной квоты. Порядок применения мер поощрения устанавливается постановлением Правительства Республики Саха (Якутия).

На территории Республики Мордовия приобретение технических приспособлений (устройств) для организации специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов, а также осуществление работ по техническому

и организационному оснащению данных рабочих мест финансируется за счет субвенций из республиканского бюджета. Приобретение технических приспособлений (устройств), осуществление работ по техническому и организационному оснащению для организации специальных рабочих мест для лиц, ставших инвалидами вследствие несчастного случая на производстве или профессиональных заболеваний, осуществляется за счет средств работодателей - причинителей вреда.

Закон Калужской области предоставляет работодателям, для которых устанавливается квота для приема на работу инвалидов, из средств областного бюджета субсидии на каждого трудоустроенного инвалида на возмещение расходов по оплате труда инвалидов в случае трудоустройства инвалидов на созданные для них рабочие места сверх установленной квоты в размере установленного законодательством Российской Федерации минимального размера оплаты труда в месяц, но не более чем за 6 месяцев.

Закон Республики Ингушетия предусматривает льготы работодателям, превышающим квоту, установленную для трудоустройства инвалидов. Им могут устанавливаться льготы в соответствии с нормативными правовыми актами Республики Ингушетия и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления Республики Ингушетия в пределах полномочий согласно федеральному законодательству.

В Красноярском крае работодатели, создающие рабочие места сверх установленных квот, а также специальные рабочие места, специализированные предприятия (цеха, участки) для инвалидов, имеют преимущество на получение компенсаций и льгот за счет средств краевого бюджета.

Закон Костромской области предусматривает возмещение затрат по созданию специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов и оплате труда инвалидов, трудоустроенных на созданные специальные рабочие места для организаций, для которых квота для приема на работу инвалидов не устанавливается, а также для организаций, для которых устанавливается квота для приема на работу инвалидов, в случае создания такими организациями специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов сверх установленной для них квоты.

Возмещение затрат по созданию одного специального рабочего места для трудоустройства инвалида устанавливается в размере 100% от произведенных организацией расходов, но не может превышать 35 000 рублей. Возмещение затрат по оплате труда инвалидов, трудоустроенных на созданные специальные рабочие места, устанавливается в размере 50% от фактически выплаченных сумм по оплате труда каждого инвалида в месяц, но не выше минимального размера оплаты труда, установленного Федеральным законом от 19 июня 2000 года № 82-ФЗ "О минимальном размере оплаты труда".

Возмещение вышеуказанных затрат осуществляется в виде предоставления организациям субсидий из областного бюджета в пределах средств, предусмотренных на финансирование государственных программ Костромской области, в порядке, установленном администрацией

Костромской области.

В законах ряда субъектов Российской Федерации помимо права работодателей запрашивать и получать от органов службы занятости населения информацию, необходимую для выполнения квоты, указывается на следующие обязанности работодателей представлять в центры занятости населения:

- информацию, необходимую для организации занятости и выполнения квоты для инвалидов, о созданных или выделенных рабочих местах для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов (Республика Крым, г. Севастополь, Республика Коми, Иркутская область, Камчатский край, Приморский край, Владимирская область, Московская область, Ивановская область, Оренбургская область, Тульская область, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Татарстан, Ставропольский край, Волгоградская область);

- информацию о выполнении квоты (Нижегородская область, г. Севастополь, Республика Коми, Иркутская область, Камчатский край, Приморский край, Владимирская область, Московская область, Ивановская область, Тульская область, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Татарстан, Республика Саха (Якутия), Ставропольский край, Волгоградская область);

- информацию о локальных нормативных актах, содержащих сведения о созданных или выделенных рабочих местах для трудоустройства инвалидов (Нижегородская область, г. Севастополь, Республика Коми, Иркутская область, Камчатский край, Приморский край, Владимирская область, Московская область, Ивановская область, Тульская область, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Татарстан, Республика Саха (Якутия), Ставропольский край, Волгоградская область);

- информацию об увольнении по инициативе работодателя (за исключением случая ликвидации организации) работников, трудоустроенных в счет квоты (Краснодарский край);

- информацию о динамике рабочих мест, о выделенных (созданных) в счет квоты, об изменениях, связанных с выделением, созданием, перепрофилированием или ликвидацией котируемых рабочих мест (Нижегородская область, Краснодарский край);

- информацию об освобождающихся рабочих местах, выделенных или созданных в рамках решений об установлении количества резервируемых рабочих мест для трудоустройства инвалидов (Республика Татарстан).

Работодатели обязаны создавать инвалидам условия труда в соответствии с индивидуальной программой реабилитации или абилитации инвалида (Ивановская область, Нижегородская область, Ростовская область, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Татарстан, Ростовская область, Омская область, Республика Саха (Якутия), Ставропольский край, Волгоградская область).

Минимальное количество специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов в пределах квоты для приема на работу

инвалидов в ряде субъектов РФ устанавливается:

- Правительством, Кабинетом Министров (Республика Алтай, Республика Калмыкия, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Чувашская Республика, Белгородская область, Республика Бурятия, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Коми, Магаданская область, Республика Мордовия, Нижегородская область, Омская область, Орловская область, Пермский край, Рязанская область, Республика Северная Осетия-Алания, Ставропольский край, Тверская область);

- уполномоченным органом исполнительной власти в сфере труда, занятости и социальной защиты населения (Амурская область, Воронежская область, Республика Карелия, г. Севастополь, Республика Крым, Ненецкий автономный округ, Республика Саха (Якутия) Приморский край);

- Губернатором по предложению исполнительного органа государственной власти в области содействия занятости населения (Брянская область).

### 3. Обзор судебной практики по объекту мониторинга

Изучение судебной практики Верховного Суда Российской Федерации показало наличие фактов оспаривания положений нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области квотирования рабочих мест для трудоустройства инвалидов.

Определением Верховного Суда РФ от 11 мая 2011 года № 92-Г11-1 постановление Правительства Республики Тыва от 1 ноября 2010 года № 464 "Об установлении организациям Республики Тыва минимального количества специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов" признано противоречащим Федеральному закону от 27 апреля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе РФ" в части невозможности поступления и прохождения государственной гражданской службы при наличии ограничения, включающего в себя заболевание, подтвержденного заключением медицинского учреждения.

В Постановлении Верховного Суда Российской Федерации от 27 августа 2012 года № 46-АД12-17 в рамках обжалования постановления мирового судьи о признании ФГУП "Почта России" виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 2.23 Закона Самарской области от 01.11.2007 № 115-ГД "Об административных правонарушениях на территории Самарской области" (неисполнение организацией обязанностей по выполнению квоты для приема на работу инвалидов) указывается на то, что не заполнение организацией рабочих мест в рамках выделенной квоты для трудоустройства инвалидов по причине не обращения лиц такой категории по вопросу трудоустройства свидетельствует об отсутствии вины организации, не может быть квалифицировано как невыполнение обязанностей по выполнению квоты для приема на работу инвалидов, так как Законом Самарской области от 26.12.2003 № 125-ГД "О квотировании рабочих мест для инвалидов в

Самарской области" на работодателя не возложена обязанность по поиску работников указанной категории для замещения рабочих мест, выделенных в рамках квоты для трудоустройства инвалидов.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 29 августа 2012 года № 4-АПГ12-15 Закон Московской области от 25 апреля 2008 года № 53/2008-ОЗ "О квотировании рабочих мест" признан не противоречащим Закону Российской Федерации № 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации", Федеральному закону от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" в части признания работодателей исполнившими обязанность по созданию или выделению рабочих мест для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой, если на данные места трудоустроены инвалиды. Верховный Суд Российской Федерации указал на то, что толкование региональным законодателем понятия "квота" употребляется исходя из смысла, придаваемого семантическим толкованием и сложившейся правоприменительной практикой в области трудового законодательства.

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 22 мая 2013 года № 50-АПГ13-5 Закон Омской области от 21 июля 2009 года № 1174-ОЗ "О квотировании рабочих мест в Омской области" признан не противоречащим Закону Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации", Федеральному закону от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" в части обязанности работодателей не только создавать квотируемые рабочие места, но и обеспечивать выполнение квоты. Верховный Суд Российской Федерации указал на то, что 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.

Определением Верховного суда РФ от 14 мая 2014 года № 74-АПГ14-4 признана противоречащей федеральному законодательству и недействующей часть 2 статьи 8 закона Республики Саха (Якутия) от 28 июня 2012 года 1093-3 №1079-IV "О квотировании рабочих мест для трудоустройства граждан, испытывающих в поиске работы, в республике Саха (Якутия)" в части, в которой названная правовая норма не предусматривает обязанность работодателей по ежемесячному информированию органа занятости о созданных или выделенных рабочих местах для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой, а также о локальных нормативных актах, содержащих сведения о данных рабочих местах.

Определением Верховного суда РФ от 18 июня 2014 года № 74-АПГ14-5 признан недействующим пункт 4.2 Порядка квотирования рабочих мест для трудоустройства граждан, испытывающих трудности в поиске работы, в Республике Саха (Якутия), утвержденного постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 2 ноября 2012 года № 488 в части, в которой названная правовая норма не предусматривает обязанность

работодателей по ежемесячному информированию органа занятости о созданных или выделенных рабочих местах для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой, а также о локальных нормативных актах, содержащих сведения о данных рабочих местах.

Решением Омского областного суда от 12 января 2016 года № 3а-1/2016, оставленным без изменения определением Верховного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2016 года № 50-АПГ16-6, пункты 1, 2, 6 статьи 3 Закона Омской области от 21 июля 2009 года № 1174-ОЗ "О квотировании рабочих мест в Омской области" признаны не противоречащими федеральному законодательству в части возложения на работодателей обязанности по квотированию рабочих мест для приема на работу инвалидов. Суды указали на то, 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 работодателями 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 выполнения установленной квоты для трудоустройства инвалидов.

#### 4. Анализ законодательства Вологодской области, регулирующего вопросы квотирования рабочих мест для трудоустройства инвалидов

##### Из истории развития законодательства области о квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов

В целях реализации положений Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" и Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации" принят закон Вологодской области от 25 декабря 2002 года № 858-ОЗ "О квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов на территории Вологодской области", который устанавливал правовые, экономические и организационные основы квотирования рабочих мест для трудоустройства инвалидов в организациях, расположенных на территории Вологодской области. В законе раскрывались понятия "квотирование рабочих мест" и "квота", устанавливался размер квоты для организаций, численность работающих в которых составляла более 30 человек (2% к среднесписочной численности работников), устанавливались права и обязанности работодателей, в том числе обязанность выделять рабочие места по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов, или создавать для них новые рабочие места (в том числе специальные); право в счет квоты арендовать на договорной основе рабочие места для трудоустройства инвалидов; право на уменьшение установленной квоты на



количество рабочих мест, созданных хозяйственными организациями общественных объединений инвалидов для выполнения заказов этих организаций; обязанность ежемесячно вносить в областной бюджет плату в размере 2000 рублей за каждого нетрудоустроенного инвалида в пределах квоты в случае невыполнения, невозможности выполнения установленной квоты.

В связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в Российской Федерации устанавливался иной размер квоты для приема на работу инвалидов и основания его установления (организациям, численность работников которых составляла более 100 человек, законодательством субъекта Российской Федерации устанавливалась квота для приема на работу инвалидов в процентах к среднесписочной численности работников (но не менее 2 и не более 4 процентов); признаны утратившими силу нормы Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", закрепляющие право органов государственной власти субъектов Российской Федерации определять механизм установления квоты в организациях, а также обязанность работодателей ежемесячно вносить в бюджеты субъектов Российской Федерации обязательную плату за каждого нетрудоустроенного инвалида в пределах установленной квоты.

В целях приведения областного законодательства в соответствие с федеральным в Вологодской области был принят закон области от 22 октября 2004 года № 1065-ОЗ "О квоте для приема на работу инвалидов на территории Вологодской области", который устанавливал организациям, расположенным на территории Вологодской области, численность работников которых составляла более 100 человек, квоту для приема на работу инвалидов в размере двух процентов к среднесписочной численности работников, а также признавал утратившим силу закон области от 25 декабря 2002 года № 858-ОЗ "О квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов на территории Вологодской области".

Федеральным законом от 2 июля 2013 года № 183-ФЗ в статью 21 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" внесены изменения (статья изложена в новой редакции), в соответствии с которыми 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.

В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 421-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О специальной оценке условий труда" статья 21 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" дополнена нормой о том, что 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 целях приведения закона области "О квоте для приема на работу инвалидов на территории Вологодской области" в соответствие с Федеральным законом "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" законом области от 11 декабря 2013 года № 3238-ОЗ "О внесении изменений в закон области "О квоте для приема на работу инвалидов на территории Вологодской области" внесены изменения, в соответствии с которыми работодателям, осуществляющим деятельность на территории Вологодской области, численность работников которых составляет не менее 35 человек, установлена квота для приема на работу инвалидов в размере двух процентов среднесписочной численности работников.

Анализ норм действующего законодательства Вологодской области, регулирующего вопросы квотирования рабочих мест для трудоустройства инвалидов

1. Закон области от 22 октября 2004 года № 1065-ОЗ "О квоте для приема на работу инвалидов на территории Вологодской области" (в редакции закона области от 11 декабря 2013 года № 3238-ОЗ) состоит из 2 статей:

1) статьей 1 установлено, что работодателям, осуществляющим деятельность на территории Вологодской области, численность работников которых составляет не менее 35 человек, установлена квота для приема на работу инвалидов в размере двух процентов среднесписочной численности работников (статья вступила в силу с 1 июля 2014 года);

2) статьей 2 устанавливается срок вступления закона в силу, а также норма о признании утратившим силу закона области от 25 декабря 2002 года № 858-ОЗ.

2. Постановление Правительства области от 10 ноября 2014 года № 998 "Об утверждении порядка представления работодателями информации в органы службы занятости населения Вологодской области", которым утверждается порядок, устанавливающий способы, формы и сроки представления работодателями, осуществляющими деятельность на территории Вологодской области, информации, предусмотренной частями 2 и 3 статьи 25 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1

"О занятости населения в Российской Федерации" (информация представляется в органы службы занятости населения Вологодской области – казенные учреждения Вологодской области центры занятости населения (далее – ЦЗН) и Департамент труда и занятости населения области (далее – Департамент), в частности:

- информация о наличии свободных рабочих мест и вакантных 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, представляется работодателями ежемесячно не позднее 10 числа месяца, следующего за отчетным, в ЦЗН по месту их нахождения (регистрации) либо в Департамент, если работодатель имеет место нахождения (зарегистрирован) за пределами территории Вологодской области;

- сведения о применении в отношении работодателя процедур о несостоятельности (банкротстве), а также информации, необходимой для осуществления деятельности по профессиональной реабилитации и содействию занятости инвалидов, представляются работодателями в ЦЗН по месту нахождения рабочих мест ежемесячно не позднее 10 числа месяца, следующего за отчетным, в произвольной форме.

3. Постановление Правительства области от 21 сентября 2015 года № 772 "Об утверждении правил квотирования, резервирования и создания специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов". Правила квотирования, резервирования и создания специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов содержат следующие основные положения:

- численность работников для определения обязанности по выполнению квоты для приема на работу инвалидов определяется количеством штатных единиц у работодателя согласно штатному расписанию без учета штатных единиц филиалов и представительств организации, расположенных в других субъектах Российской Федерации;

- размер квоты рассчитывается работодателями самостоятельно исходя из среднесписочной численности работников без учета работников филиалов и представительств организации, расположенных в других субъектах Российской Федерации, а также без учета работников, 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;

- дробные результаты размера квоты для приема на работу инвалидов округляются до целого числа (с учетом математических округлений);

- в пределах установленной квоты для приема на работу инвалидов работодатели создают специальные рабочие места, минимальное количество которых определяется Департаментом;

- факт создания и (или) выделения рабочих мест для приема на работу инвалидов, в том числе специальных рабочих мест, подтверждается локальным нормативным актом работодателя, который может содержать в

том числе сведения:

1) о количестве созданных и (или) выделенных рабочих мест, в том числе специальных рабочих мест, в пределах установленной квоты для приема на работу инвалидов;

2) о наименовании должности (специальности, профессии) по рабочим местам, созданным и (или) выделенным в пределах установленной квоты для приема на работу инвалидов в соответствии со штатным расписанием работодателя;

3) о наименовании должности (специальности, профессии) по специальным рабочим местам в соответствии со штатным расписанием работодателя;

4) об установленных дополнительных мерах по организации труда для специальных рабочих мест, включая адаптацию основного и вспомогательного оборудования, технического и организационного оснащения, дополнительного оснащения и обеспечение техническими приспособлениями с учетом индивидуальных возможностей инвалидов;

- дается понятие "резервирование рабочих мест для трудоустройства инвалидов", под которым понимается установление работодателями в рамках квоты для приема на работу инвалидов определенного количества рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов, в целях последующего трудоустройства на них инвалидов, прошедших обучение по направлению центра занятости. Резервирование рабочих мест осуществляется в рамках договоров о резервировании рабочих мест, заключаемых между работодателями и ЦЗН, в которых также определяется перечень профессий, наиболее подходящих для трудоустройства инвалидов.

4. Приказ Департамента труда и занятости населения области от 11 сентября 2012 года № 432 "Об установлении минимального количества специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов", в соответствии с которым для организаций, расположенных на территории Вологодской области, устанавливается минимальное количество специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов в пределах установленной квоты для приема на работу инвалидов в соответствии со следующим распределением:

Среднесписочная численность работников организаций, расположенных на территории Вологодской области, чел.	Устанавливаемое минимальное количество специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов, ед.
От 101 до 299 включительно	1
От 300 до 499 включительно	2
От 500 до 599 включительно	3
От 600 до 799 включительно	4
От 800 до 999 включительно	5
От 1000 до 1999 включительно	6
От 2000 до 2499 включительно	7
От 2500 и больше	8

В случае нарушения работодателями норм законодательства в области

квотирования рабочих мест для приема на работу инвалидов они могут быть привлечены к административной ответственности:

- по части 1 статьи 5.42 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) за неисполнение обязанности по созданию или выделению рабочих мест для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов, а также за отказ в приеме на работу инвалида в пределах установленной квоты (наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей);

- по статье 19.7 КоАП РФ за непредставление информации о выполнении квоты для приема на работу инвалидов, за непредставление сведений о наличии свободных рабочих мест (вакантных должностей), созданных или выделенных для трудоустройства инвалидов в пределах установленной квоты для приема на работу инвалидов (предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от ста до трехсот рублей, на должностных лиц – от трехсот до пятисот рублей, на юридических лиц – от трех тысяч до пяти тысяч рублей).

#### 5. Информация о практике применения закона области от 22 октября 2004 года № 1065-ОЗ "О квоте для приема на работу инвалидов на территории Вологодской области"

Период действия закона области № 1065-ОЗ в действующей редакции составляет 2 года (по состоянию на 1 июля 2016 года).

По данным Правительства Вологодской области на 1 ноября 2015 года не создали рабочие места 42 работодателя, из них 35,7% (15 работодателей) составляют организации бюджетной сферы. Из 42 работодателей 54,8% - работодатели с численностью работников от 35 до 100 человек (23 работодателя, из них 11 организаций бюджетной сферы) и 45,2% - работодатели с численностью работников свыше 100 человек (19 работодателей, из них 4 организации бюджетной сферы). Процент не созданных (не выделенных) рабочих мест у работодателей с численностью от 35 до 100 человек (70% от подлежащих созданию) значительно больше, чем у работодателей с численностью работников свыше 100 человек (31,8% от подлежащих созданию), что частично объясняется большим процентом среди них организаций бюджетной сферы.

На 1 июля 2016 года информацию о выполнении квоты предоставляли 2 143 работодателя.

Общее количество созданных рабочих мест на 1 июля 2016 года по сравнению с 2013 годом увеличилось на 920 рабочих мест в связи с внесением изменений в закон области № 1065, устанавливающих размер квоты для работодателей с численностью работников не менее 35 человек. В связи с данными изменениями в 3 раза возросло количество работодателей, обязанных выполнять квоту (с 527 до 1640), общий объем квоты вырос на 68% (с 2031 до 3403).

Общее количество созданных специальных мест на 1 июля 2016 года составляло 644, что больше чем в 2013 году на 235.

По состоянию на 1 июля 2016 года 20 работодателей (0,9%) не создали необходимого количества рабочих мест в счет квоты и 42 работодателя (2%) не предоставили информацию о выполнении квоты. В отношении данных работодателей составлены протоколы об административных правонарушениях.

На 1 июля 2016 года 17% работодателей, осуществляющих деятельность на территории Вологодской области, численность работников которых составляет не менее 35 человек, не трудоустроили инвалидов на созданные квотируемые рабочие места.

Департамент труда и занятости населения области уполномочен на осуществление регионального государственного контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты. За 2013-2015 годы и 1-е полугодие 2016 года проведено 127 проверок, выдано 15 предписаний, составлено 145 протоколов об административных правонарушениях, в том числе по ч. 1 ст. 5.42 КоАП РФ - 73, по ст. 19.7 КоАП РФ - 72.

Информация о трудоустройстве инвалидов на квотируемые рабочие места приведена в таблице.

Год	Количество вакантных квотируемых рабочих мест для инвалидов	Количество инвалидов, обратившихся в органы службы занятости области для трудоустройства	Количество инвалидов, обратившихся в органы службы занятости и трудоустроенных на квотируемые рабочие места
2014 год	475	1880	91
2015 год	661	1485	64
1 пол. 2016 года	737	581	36

Информация о выполнении обязанностей по квотированию рабочих мест для инвалидов приведена в таблице.

Показатели	2014 год	2015 год	1 пол. 2016 года
Количество работодателей, обязанных предоставлять рабочие места для инвалидов в счет квоты	1640	1935	2143
Количество подлежащих созданию (выделению) рабочих мест для трудоустройства инвалидов в счет квоты	3403	3454	3453
Количество созданных (выделенных) рабочих мест для трудоустройства инвалидов в счет квоты	3131	3407	3401
Количество созданных специальных рабочих мест	533	636	644
Количество работодателей, которые не создали (не выделили)	170	24	20

рабочие места для трудоустройства инвалидов в счет квоты			
Количество работодателей, которые не трудоустроили инвалидов на квотируемые места	469	388	382

Управлением Судебного департамента в Вологодской области приводится следующая статистическая информация по рассмотрению мировыми судьями Вологодской области дел по нарушениям работодателями норм законодательства в области квотирования рабочих мест для трудоустройства инвалидов.

2014 год

Наименование вида правонарушения	ч.1 ст.5.42	ст.19.7
Всего рассмотрено дел (по числу лиц)	6	79
Всего лиц, подвергнутых наказанию, из них:	5	70
юридические лица	-	28
должностные лица	5	16
лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица	-	1
иные физические лица	-	25
Предупреждение (письменное)	-	32
Штраф	5	38
Сумма штрафов (в руб.)	25 000	66 500

2015 год

Наименование вида правонарушения	ч.1 ст.5.42	ст.19.7
Всего рассмотрено дел (по числу лиц)	26	165
Всего лиц, подвергнутых наказанию, из них:	18	143
юридические лица	-	90
должностные лица	10	31
лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица	-	7
иные физические лица	8	15
Предупреждение (письменное)	-	95
Штраф	18	48
Сумма штрафов (руб.)	90 000	116 200

1 полугодие 2016 года

Наименование вида правонарушения	ч.1 ст.5.42	ст.19.7
Всего рассмотрено дел (по числу лиц)	12	95
Всего лиц, подвергнутых наказанию, из них:	6	86
юридические лица	-	48
должностные лица	5	23

лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица	-	1
иные физические лица	1	14
Предупреждение (письменное)	-	41
Штраф	6	49
Сумма штрафов (в руб.)	35 000	78 100

## 6. Информация о проблемах, возникающих при реализации закона области № 1065-03

1. По информации Правительства области существуют следующие проблемы при реализации закона области:

1) работодатели не создают рабочие места для трудоустройства инвалидов в связи с отсутствием производственной необходимости в новых рабочих местах (существующие места заняты) и отсутствием денежных средств для создания новых рабочих мест (в частности, у организаций бюджетной сферы)

2) в качестве причин низкого трудоустройства инвалидов на созданные (выделенные) рабочие места Департамент труда и занятости населения области отмечает установление определенных требований к должностям и размер оплаты труда, не позволяющие подобрать работника при отсутствии предусмотренной административной ответственности;

3) возникают трудности с привлечением виновных лиц к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.42 КоАП РФ (не создание (не выделение) рабочих мест в счет квоты для приема на работу инвалидов, отказ в приеме на работу инвалидов на котируемые рабочие места). Согласно данной статье к административной ответственности может быть привлечено только должностное лицо. Как правило, отказывают в приеме на работу инвалидам специалисты кадровых служб работодателей, которые непосредственно ведут собеседование. Вместе с тем, полномочия по принятию решения о приеме на работу, отказе в приеме на работу принадлежат руководителю организации. Также возникают трудности при установлении виновного лица (например, обязанности по созданию рабочих мест для инвалидов не предусмотрены уставными документами юридических лиц, их филиалов, должностными инструкциями) и его персональных данных для составления протокола об административном правонарушении (например, когда лицо не является для составления протокола). В таких ситуациях привлечение к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.42 КоАП РФ об административных правонарушениях невозможно;

4) ряд вакансий на котируемые рабочие места длительно не заполняется. Проблема заключается в создании работодателями специфических рабочих мест (например, концертмейстер, переводчик с китайского языка), рабочих мест с высокими требованиями по профессиональным качествам к соискателям (специалисты в банковской



сфере, инженеры). Инвалиды, которые обращаются в органы службы занятости, как правило, не обладают необходимым уровнем образования и опыта работы для трудоустройства на данные рабочие места. В связи с отсутствием необходимых профессиональных качеств работодатели отказывают инвалидам в приеме на квотируемое рабочее место. Законодательством не предусмотрены соразмерные требования к квотируемым рабочим местам.

2. В ответе исполняющего обязанности заместителя мэра города Череповца С.Ю. Шахомирова указывается на фрагментарный характер правового регулирования квотирования рабочих мест для инвалидов. Отмечается, что главной проблемой при трудоустройстве инвалидов является отсутствие единого, детализированного проработанного правового акта, который регулировал бы вопросы квотирования рабочих мест для инвалидов, определял требования к рабочим местам для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

3. В ответе Вологодской областной организации общероссийской общественной организации "Всероссийское общество инвалидов" содержится указание на отсутствие с 2016 года финансирования предприятий и организаций на создание рабочих мест для инвалидов, а также на то, что в основном инвалидам предлагаются места с минимальной оплатой труда.

4. Общество с ограниченной ответственностью "Вологодское производственное объединение "Экран" указывает на то, что существующая система квотирования рабочих мест не в полной мере решает проблему занятости инвалидов:

- инвалиды по зрению, окончившие средние специальные и высшие учебные заведения, практически не имеют возможности трудоустройства, особенно это касается инвалидов 1 группы;
- специфика деятельности некоторых предприятий и организаций не предусматривает трудоустройство инвалидов;
- создание рабочего места требует больших затрат, так по программе «Доступная среда» стоимость одного рабочего места оценивается в сумме 307 тыс.руб.;
- закон о квотировании не учитывает интересов работодателей (непросто создать рабочее место инвалида, соответствующее предписанию МСЭ). Механизм действия закона не отработан;
- факторы, снижающие заинтересованность инвалидов в трудоустройстве: низкая заработная плата, не привлекательность рабочего места.

## 7. Информация о предложениях по совершенствованию закона области № 1065-03

1. Правительство области отмечает, что действующие размеры квот не затрудняют осуществление предпринимательской и инвестиционной

деятельности, установлены с учетом сбалансированности публичных и частных интересов. При этом возможны иные альтернативные варианты установления процентов квот:

1) размер квоты для работодателей с численностью от 35 человек до 100 человек снизить до 1%;

2) размер квоты для работодателей с численностью свыше 100 человек увеличить до 3%;

3) размер квоты для работодателей с численностью свыше 100 человек увеличить до 3%, а размер квоты для работодателей с численностью от 35 до 100 человек снизить до 1 %;

4) размер квоты для работодателей с численностью свыше 100 человек увеличить до 4%, а квоту для работодателей с численностью от 35 до 100 человек отменить.

Предлагаемые альтернативные варианты 3 и 4 позволят, по мнению Правительства области, сохранить на прежнем уровне количество подлежащих созданию (выделению) рабочих мест для инвалидов и снизить (отменить) квоту для категории работодателей с численностью работников от 35 до 100 человек, являющихся "группой риска" и относящихся к малым предприятиям по критерию численности, установленному в Федеральном законе от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

Правительство области также предлагает:

- закрепить в Федеральном законе от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» положения, которые будут определять требования к котируемым рабочим местам (создание рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов; перечень профессий, наиболее подходящий для трудоустройства инвалидов определяется субъектом Российской Федерации);

- внести изменения в часть 1 статьи 5.42 КоАП РФ в части установления ответственности юридических лиц за неисполнение обязанности по созданию или выделению рабочих мест для трудоустройства инвалидов, а также отказ в приеме на работу инвалида в пределах установленной квоты.

2. Департамент социальной защиты населения области предлагает дополнить механизм котирувания другими формами исполнения квоты (например, в случае отсутствия по объективным причинам возможности выполнить квоту (при отсутствии рабочих мест, на которые могли бы быть приняты инвалиды в рамках квоты, либо при отсутствии инвалидов, имеющих необходимую профессию) работодателям предоставить возможность в счет исполнения квоты разместить заказ на поставку товаров, работ или услуг в организации (на предприятии), единственным учредителем которого является общественная организация инвалидов.

3. Общество с ограниченной ответственностью "Вологодское производственное объединение "Экран" предлагает в качестве мер,

повышающих конкурентоспособность лиц с ограниченными возможностями, следующие меры: создание безбарьерной среды, наличие необходимых им тифло-приспособлений, профессиональная подготовка, доступность места работы. Предлагается также внести изменения в закон области № 1065-ОЗ, предусматривающие порядок исполнения квоты, который был предусмотрен в законе области от 25 декабря 2002 года № 858-ОЗ "О квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов на территории Вологодской области", а именно: в абзацы второй и третий статьи 4 (право арендовать в счет квоты на договорной основе рабочие места для трудоустройства инвалидов; право на уменьшение установленной организациям квоты на количество рабочих мест, созданных хозяйственными организациями общественных объединений инвалидов для выполнения заказов этих организаций).

4. В ответе, поступившем из мэрии г.Череповца, содержатся следующие предложения.

1) устанавливая квоту для приема на работу инвалидов, в законе необходимо четко предусмотреть, с какого момента квота считается выполненной: с момента обустройства рабочего места для инвалида или непосредственно с момента приема инвалида на работу. Установление данного условия позволит в дальнейшем избежать двоякого толкования нормы закона и снизит количество судебных дел по данному спору;

2) предусмотреть порядок действий, обязанности и ответственность работодателя при создании рабочих мест для инвалидов, установить сроки создания рабочего места для инвалида с момента обращения инвалида к работодателю с учетом характера производства конкретной организации и заболевания инвалида;

3) определить конкретные цели расходования денежных средств, полученных работодателем из соответствующего бюджета для трудоустройства инвалида, в зависимости от конкретного заболевания;

4) предусмотреть условия и механизм квотирования рабочих мест для инвалидов на предприятиях с наличием вредных и опасных производственных факторов. В этом случае, во избежание наступления административной ответственности для предпринимателей за невыполнение требования закона о квотировании рабочих мест, необходимо предусмотреть какую-либо законодательную альтернативу выполнения работодателем данного требования закона, например, создание и обустройство специальных рабочих мест для инвалидов на других предприятиях города или целых специализированных предприятий (цехов, участков);

5) с целью стимулирования работодателей к созданию дополнительных рабочих мест для инвалидов в законе также можно предусмотреть меры поощрения работодателей в случае трудоустройства инвалидов сверх установленной квоты (например, компенсация затрат организаций по содержанию и оборудованию рабочих мест для инвалидов сверх установленных квот, финансовая поддержка работодателей за счет средств областного бюджета по созданию и сохранению обычных рабочих

мест, предоставление преимущественного права на аренду земельных участков, при выделении нежилых помещений и т.д.);

б) внести изменения в перечень приоритетных профессий и специальностей, которые могут быть доступны инвалидам, утвержденный Постановлением Минтруда РФ от 08.09.1993 № 150, так как с развитием рынка труда появились новые профессии и специальности, которые не учитываются в данном перечне.

5. Вологодская областная организация общероссийской общественной организации "Всероссийское общество инвалидов" предлагает расширить перечень профессий, на которые трудоустраиваются инвалиды.

6. Администрация Сямженского муниципального района предлагает:

- увеличить размер квоты для приема на работу инвалидов с 2 до 7 % от среднесписочной численности работников;

- установить обязанность по квотированию рабочих мест для трудоустройства инвалидов для работодателей со среднесписочной численностью работников не менее 15 человек.

7. Члены Общественной палаты Вологодской области предлагают активнее внедрять в сферу занятости положения закона области от 7 декабря 2015 года № 3806-ОЗ "Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Вологодской области" для выявления конкретных ситуаций.

8. Молодёжный парламент Вологодской области подготовил законопроект, которым предлагается урегулировать вопросы, связанные с квотированием рабочих мест для трудоустройства инвалидов на территории Вологодской области, а именно:

- ввести определения понятий "квотирование рабочих мест", "квота", "специальные рабочие места для трудоустройства инвалидов";

- установить размер квоты для инвалидов;

- определить перечень работодателей, освобождаемых от обязательного квотирования рабочих мест;

- ввести положения о трудоустройстве инвалидов в счет установленной квоты для приема на работу инвалидов;

- определить права работодателей в области квотирования рабочих мест для инвалидов;

- ввести положения о соглашениях об организации рабочих мест для трудоустройства инвалидов в счет установленной квоты для приема на работу инвалидов;

- ввести положения об ответственности работодателей.

Кроме того, предлагается признать утратившим силу закон области от 22 октября 2004 года № 1065-ОЗ "О квоте для приема на работу инвалидов на территории Вологодской области".

По предлагаемым законопроектом изменениям правовое управление дало юрико-лингвистическое заключение, в котором отмечает следующее.

1) в действующем федеральном законодательстве отсутствуют определения понятий "квота" и "квотирование рабочих мест". Определение данных понятий на уровне области не противоречит действующему

законодательству. Что касается определения понятия "специальные рабочие места для трудоустройства инвалидов", то оно установлено в статье 22 Федерального закона № 181-ФЗ. Между тем дублирование его в рассматриваемом законопроекте допускается;

2) в законопроекте определено, что порядок установления квоты в организациях определяется Правительством области. В настоящее время норма об обязанности квотировать рабочие места распространяется как на организации, так и на индивидуальных предпринимателей. Поэтому вышеуказанное положение законопроекта требует уточнения;

3) законопроектом устанавливается, что от обязанности квотирования рабочих мест освобождаются:

- общественные объединения инвалидов и образованные ими организации, в том числе хозяйственные товарищества и общества, уставный (складочный) капитал которых состоит из вклада общественного объединения инвалидов (необходимо отметить, что работодатели данной категории уже освобождены от обязательного квотирования частью 3 статьи 21 Федерального закона № 181-ФЗ);

- организации, находящиеся в процессе ликвидации и работодатели, в отношении которых применяются процедуры о несостоятельности (банкротстве). Правовое управление отмечает, что в статье 21 Федерального закона № 181-ФЗ, содержащей положения об установлении квоты для приема на работу инвалидов, иных категорий работодателей, которые освобождаются от квотирования рабочих мест, не предусмотрено, а также не предоставлено и права определять их органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Учитывая это, правовое управление считает, что предложения об освобождении работодателей, находящихся в процессе ликвидации и в процедурах банкротства, от квотирования требуют дополнительного обсуждения;

4) в статье 5 законопроекта определены следующие права работодателей:

- финансирование создания рабочих мест в организациях, находящихся в собственности общественных объединений инвалидов;

- создание по договоренности между несколькими работодателями совместных специальных цехов, участков в одной из организаций для трудоустройства инвалидов;

- заключение соглашения об организации рабочих мест для трудоустройства инвалидов в другой организации;

- размещение производственного заказа или заказа на выполнение работы, предоставление услуги в общественных объединениях инвалидов и образованных ими организациях.

Правовое управление отмечает, что права и обязанности работодателей определены в статье 25 Закона Российской Федерации № 1032-1. Кроме того, права и обязанности работодателей в сфере обеспечения занятости инвалидов установлены в статье 24 Федерального закона № 181-ФЗ. Так, согласно указанной статье работодатели вправе запрашивать и получать информацию, необходимую

при создании специальных рабочих мест для трудоустройства 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 или абилитации инвалида;
- предоставлять в установленном порядке информацию, необходимую для организации занятости инвалидов.

Таким образом, статья 24 Федерального закона № 181-ФЗ предполагает личное исполнение работодателем установленных юридических обязанностей без использования альтернативного способа их обеспечения за иного работодателя.

Как отмечает Правительство Вологодской области, под выполнением квоты понимается создание или выделение рабочих мест для трудоустройства инвалидов. Иные способы выполнения квоты федеральным законом не предусмотрены. Данной точки зрения придерживаются Минтруд России (письмо от 30.04.2015 № 16-5/В-245) и Прокуратура Вологодской области (письмо от 15.09.2015 № 22-16-2015). Правительство области уведомляет, что вопрос о закреплении иных способов выполнения квоты на федеральном уровне рассматривался членом Совета Федерации И.Н. Чернышевым. С вопросом о целесообразности разработки соответствующего закона он обращался в Правовое управление Совета Федерации. Согласно их ответу, данная инициатива не поддерживается Министром труда и социальной защиты Российской Федерации, так как она не будет способствовать стимулированию работодателей к обеспечению безопасных условий труда (письмо от 08.05.2014 № 5.1.-1391);

5) статья 7 законопроекта, содержащая положение о том, что 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 влекут административную ответственность в соответствии с действующим законодательством, по мнению правового управления, является излишней, так как административная ответственность за нарушение данные правонарушения установлена статьей 5.42 КоАП РФ.

9. Вышеуказанные предложения по совершенствованию закона области № 1065-03 обсуждались на тематическом заседании постоянного комитета.

#### **IV. Предложения по результатам проведения мониторинга**

По результатам мониторинга постоянный комитет считает необходимым:

1) подготовить проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", предусматривающий право субъектов Российской Федерации устанавливать перечень профессий и должностей, в соответствии с которыми создаются (выделяются) рабочие места для трудоустройства инвалидов;

2) проработать вопрос о внесении изменений в федеральное и областное законодательство в части уточнения понятий "квота", "выполнение квоты", обязанности работодателей и ответственности за невыполнение квоты;

3) подготовить проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", предусматривающий освобождение от квотирования работодателей, находящихся в процессе ликвидации, и работодателей, в отношении которых применяются процедуры несостоятельности (банкротства);

4) рекомендовать Правительству области проработать вопрос о возможности установления налоговых льгот либо иных преимуществ для работодателей, трудоустроивших инвалидов сверх установленной квоты.