



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 5-КАД22-46-К2

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

21 декабря 2022 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Зинченко И.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу акционерного общества «Кондитерская фабрика «Ударница» на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 11 июня 2021 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 30 марта 2022 года по административному делу № 2а-690/2020 по административному исковому заявлению акционерного общества «Кондитерская фабрика «Ударница» (далее также - АО «Ударница», организация) к Департаменту труда и социальной защиты населения города Москвы о признании незаконным предписания от 28 января 2020 года № 01-22-579/20 об устранении выявленных нарушений (далее – Предписание).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителей административного истца Жаворонковой С.М. и Ковенкова А.А., возражения представителей Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы Пантелеева А.В. и Чернышевой Ю.Б., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

28 января 2020 года по результатам проведения внеплановой документарной проверки соблюдения требований законодательства о квотировании рабочих мест для инвалидов Департаментом труда и социальной защиты населения

города Москвы (далее также - Департамент) в адрес исполнительного директора АО «Ударница» вынесено Предписание об устранении выявленных нарушений, которым организации предложено в срок до 30 июня 2020 года обеспечить выполнение требований Закона города Москвы от 22 декабря 2004 года № 90 «О квотировании рабочих мест» в части выполнения квот для приёма на работу инвалидов (пункт 1); предоставить информацию об устранении выявленных нарушений и исполнении Предписания с приложением копий соответствующих документов до 7 июля 2020 года (пункт 2).

Полагая неправильным Предписание, АО «Ударница» обратилось в суд с административным иском о признании его незаконным и об отмене.

Решением Басманного районного суда города Москвы от 21 октября 2020 года заявленные требования удовлетворены.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 11 июня 2021 года, оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 30 марта 2022 года, судебное решение отменено, в удовлетворении административного иска отказано.

В поступившей в Верховный Суд Российской Федерации кассационной жалобе административного истца ставится вопрос об отмене апелляционного и кассационного определений по мотиву неправильного применения названными судебными инстанциями норм материального права и оставлении в силе судебного решения.

Ввиду необходимости проверки доводов кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2022 года дело истребовано, определением от 31 октября 2022 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, далее – КАС РФ).

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия считает, что судами апелляционной и кассационной инстанции допущены такого рода нарушения норм материального и процессуального права.

Гражданин, юридическое лицо могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании, в частности, решений органа государственной власти, если

полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению этих прав, свобод и реализации законных интересов или незаконно возложены какие-либо обязанности (часть 1 статьи 218 КАС РФ).

При рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделённых государственными или иными публичными полномочиями, суд выясняет наряду с соблюдением требований нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия административного ответчика на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия), порядок их принятия, если такой порядок установлен, основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами, а также соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершённого оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения (часть 9 статьи 226 названного выше кодекса).

По смыслу части 2 статьи 227 КАС РФ суд принимает решение об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными, если признаёт их не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца (пункт 1) и об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемые решения, действия (бездействия) соответствуют нормам материального права и не нарушают права административного истца (пункт 2).

Удовлетворяя заявленные требования и признавая незаконным Предписание, суд первой инстанции, установив, что административным истцом созданы (выделены) рабочие места для трудоустройства инвалидов, с тремя гражданами, относящимися к котируемой категории, заключены трудовые договоры и дополнительные соглашения к ним на момент проведения Департаментом проверки, а также не выявив факты отказа АО «Ударница» в трудоустройстве инвалидов на оставшиеся рабочие места в пределах установленной квоты, сделал заключение о соблюдении организацией положений законодательства о квотировании рабочих мест, указав, что незаполнение рабочих мест в рамках выделенной квоты для трудоустройства инвалидов в связи с отсутствием обращений последних по вопросу трудоустройства не свидетельствует о наличии вины организации и не может быть расценено как неисполнение обязанности по выполнению квоты для приёма на работу инвалидов.

Отменяя судебный акт первой инстанции и принимая по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, суды апелляционной и кассационной инстанций исходили из того, что положениями Закона города Москвы от 22 декабря 2004 года № 90 «О квотировании рабочих мест» предусмотрена обязанность работодателя не только по созданию котируемых рабочих мест, но и по выполнению квоты,

то есть по обеспечению её реального исполнения путём заключения с работниками трудового договора.

Между тем такой вывод не согласуется с действовавшими на момент возникновения спора нормами материального права, регулирующими отношения в сфере трудоустройства инвалидов, которыми не установлена такая обязанность.

Согласно пунктам 1 и 2 статьи 13 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» государство обеспечивает дополнительные гарантии гражданам, испытывающим трудности в поиске работы, путём разработки и реализации программ содействия занятости, создания дополнительных рабочих мест и специализированных организаций, установления квоты для приёма на работу инвалидов, а также путём организации обучения по специальным программам и другими мерами. Квота для приёма на работу инвалидов устанавливается в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Поименованный федеральный закон предусматривает, что работодателям, численность работников которых превышает 100 человек, законодательством субъекта Российской Федерации устанавливается квота для приёма на работу инвалидов в размере от 2 до 4 процентов среднесписочной численности работников (часть 1 статьи 21).

Пунктом 1 части 2 статьи 24 этого закона установлена обязанность работодателя создавать или выделять рабочие места для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой.

Аналогичные положения содержатся в части 2 статьи 4 Закона города Москвы от 22 декабря 2004 года № 90 «О квотировании рабочих мест», согласно которой работодатели обязаны создавать или выделять рабочие места для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой. Рабочие места считаются созданными (выделенными), если на них трудоустроены граждане указанных категорий.

В пункте 1 части 3 статьи 2 названного регионального закона определено, что выполнением квоты для приёма на работу в отношении инвалидов считается трудоустройство работодателем инвалидов, имеющих рекомендации к труду, подтверждённое заключением трудового договора, действие которого в текущем месяце составило не менее 15 дней.

Из приведённых нормативных положений следует, что законодатель, предоставляя инвалидам дополнительные гарантии занятости, в целях обеспечения для них равных с другими гражданами возможностей трудоустройства, возложил на работодателей обязанности по установлению квоты, созданию (выделению) квотируемых рабочих мест и выполнению установленной квоты путём трудоустройства инвалидов.

Вывод суда первой инстанции о выполнении АО «Ударница» предусмотренной законодательством о квотировании рабочих мест обязанности подтверждается материалами административного дела.

Так, на основании приказа исполнительного директора АО «Ударница» от 22 ноября 2019 года № 152 во исполнение требований Закона города Москвы от 22 декабря 2004 года № 90 «О квотировании рабочих мест» в организации созданы рабочие места для трудоустройства инвалидов, в связи с чем в штатное расписание с 25 ноября 2019 года введена должность «мерчандайзер» - 14 штатных единиц.

Сведения о создании АО «Ударница» квотируемых рабочих мест были переданы в центр занятости населения, информация о наличии вакансий опубликована 25 ноября 2019 года; в соответствии с установленной квотой административным истцом заключены трудовые договоры с тремя гражданами.

При этом факты необоснованного отказа или уклонения АО «Ударница» от трудоустройства граждан-инвалидов на оставшиеся квотируемые рабочие места ни административным ответчиком при проведении документальной проверки, ни судами при рассмотрении настоящего административного дела не установлены. Предписание ссылок на такие обстоятельства также не содержит.

Кроме того, вступившим в законную силу решением Замоскворецкого районного суда города Москвы от 27 июля 2020 года постановление Административной комиссии Префектуры ЦАО города Москвы от 20 февраля 2020 года о привлечении АО «Ударница» к административной ответственности за невыполнение установленной законодательством города Москвы обязанности по созданию или выделению квотируемых рабочих мест отменено в связи с отсутствием состава административного правонарушения, поскольку факты необоснованного отказа организации в трудоустройстве инвалидам не выявлены.

Согласно правовой позиции, изложенной в Обзоре практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, утверждённом Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 17 июня 2020 года, законодательством установлена обязанность работодателей независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности не только по созданию квотируемых рабочих мест (должностей) для инвалидов, но и по выполнению квоты, то есть обеспечению её исполнения. Эта обязанность считается выполненной с момента выделения (создания) рабочих мест (в том числе специальных) и приёма на них инвалидов организацией, которой установлена квота для приёма на работу инвалидов (пункт 16).

Отказ работодателя в заключении трудового договора с инвалидом, направленным для трудоустройства службой занятости населения по квоте, не связанный с деловыми качествами работника, не допускается (пункт 17).

К таким выводам Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации пришла при рассмотрении дел по исковым заявлениям граждан-инвалидов о признании незаконными отказов в трудоустройстве на квотируемые рабочие места.

Соответственно, невыполнением квоты можно считать такие действия работодателя, при которых он необоснованно отказал в трудоустройстве инвалиду на котируемое рабочее место или уклонился от заключения трудового договора.

В настоящем административном деле доказательства, подтверждающие отказы или уклонение АО «Ударница» от трудоустройства инвалидов, отсутствуют. Напротив, судом первой инстанции установлено, что организация предпринимала меры для выполнения установленной квоты (направляла сведения о создании котируемых рабочих мест для инвалидов в службу занятости населения, проводила собеседования с гражданами).

Следовательно, возложенные законом обязанности, касающиеся установления квоты, а также создания (выделения) котируемых рабочих мест для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой, АО «Ударница» выполнены.

При указанных обстоятельствах у суда апелляционной инстанции, с позицией которого согласился суд кассационной инстанции, отсутствовали правовые основания для отмены судебного решения.

Признавая Предписание законным, суды апелляционной и кассационной инстанций не учли, что оно является неисполнимым, поскольку выполнение установленной квоты зависит не только от работодателя, но и от волеизъявления граждан котируемой категории на заключение трудового договора.

Таким образом, при рассмотрении настоящего административного дела судами апелляционной и кассационной инстанций неправильно применены нормы материального права, а также выявлены нарушения требований процессуального законодательства, выразившиеся в несоответствии выводов материалами дела, что повлекло принятие незаконных судебных актов, которые подлежат отмене с оставлением в силе решения суда первой инстанции.

Руководствуясь статьями 327-330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского городского суда от 11 июня 2021 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 30 марта 2022 года отменить, решение Басманного районного суда г. Москвы от 21 октября 2020 года оставить в силе.

Председательствующий

Судьи