

## ПРИМЕНЕНИЕ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ УКРАИНЫ ПРИ РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ТРУДОУСТРОЙСТВА ИНВАЛИДОВ

ИЛЬКОВ Василий Васильевич - кандидат юридических наук, доцент, судья  
Днепропетровского окружного административного суда

*Стаття спрямована на обґрунтування окремих питань здійснення захисту прав інвалідів щодо працевлаштування. Сформувалась судова практика, за якої обов'язок підприємства щодо створення робочих місць для інвалідів не супроводжується його обов'язком підбирати і працевлаштовувати інвалідів на створені робочі місця. Щоб уникнути адміністративно-господарських санкцій, необхідно створити робочі місця, відповідно до вимог Закону, своєчасно надати звіт до відділення Фонду соціального захисту інвалідів та надати пропозиції стосовно кількості робочих місць. Необхідно запровадити обов'язків збір за створення підприємствами, установами, організаціями, робочих місць, не зайнятих інвалідами*

**Ключевые слова:** лица инвалиды, норматив по созданию рабочих мест инвалидов, Фонд социальной защиты инвалидов, административно-хозяйственные санкции, обязательный платеж

Со времен провозглашения независимости 24 августа 1991 года в Украине развивается суверенное и независимое, демократическое, социальное, правовое государство.

Именно в социальном государстве человек признается высшей ценностью, такое государство оказывает социальную помощь наиболее незащищенным слоям населения, лицам, которые не могут позаботиться о себе самостоятельно и нуждаются в помощи, а также – гарантируется трудоустройство с целью обеспечения каждому должного и необходимого уровня.

Иногда мы не обращаем внимания на тот факт, что в каждом обществе существует группа людей с ограниченными физическими возможностями, нуждающихся в справедливой социальной защите и создании таких условий жизни, чтобы успешно интегрироваться в общество, жить и работать.

Наиболее сложными выступают вопросы финансирования общегосударственных программ и других мер социальной защиты социально-трудовой и медицинской реабилитации инвалидов, а также привлечения их к общественно-полезной деятельности, сбора средств от предприятий (объединений), учреждений, организаций на создание рабочих мест для трудоустройства инвалидов.

В деятельности административных судов в Украине сформировалась определенная практика рассмотрения такой категории дел, как взыскание административно-хозяйственных санкций за невыполнение норматива по трудоустройству инвалидов, этот вопрос постоянно обсуждается в кругах не только ученых, но и юристов.

Среди отечественных ученых и практиков, которые исследовали проблематику применения и взыскания административно-хозяйственных санкций и несоблюдение прав инвалидов необходимо отметить Бандурку А.М., Бевзенко В.М., Монаенко А.А., Перепелюка В.Г., Петришина О.В., Агманову Ю.Е., Савченко Л.А., Смоковича М.И. и других.

В статье 43 Конституции Украины указано, что каждый имеет право на труд, что включает возможность зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который свободно соглашается [1].

Согласно положениям части восьмой статьи 69 Хозяйственного кодекса Украины предприятие с правом найма рабочей силы обеспечивает установленное в соответствии с законом количество рабочих мест для трудоустройства несовершеннолетних, инвалидов, других категорий граждан, нуждающихся в социальной защите. Ответственность предприятия за невыполнение данного требования устанавливается законом [2].

При исследовании этой проблематики следует обратить внимание, что согласно положениям статьи 2 Закона Украины «Об основах социальной защищенности инвалидов в Украине» (далее – Закон № 875-ХІІ) инвалидом является лицо со стойким расстройством функций организма, при взаимодействии с внешней средой может приводить к ограничению его жизнедеятельности, в результате чего государство обязано создать условия для реализации им прав наравне с другими гражданами и обеспечить ее социальную защиту [3].

Законодательство позволяет использовать труд инвалидов. Кроме того, инвалидам на уровне закона обеспечивается право работать на предприятиях, в учреждениях, организациях, а также заниматься предпринимательской и другой трудовой деятельностью, не запрещенной законом. При этом главное – не группа инвалидности, а отсутствие медицинских противопоказаний.

Законодатель определяет, что социальная защита инвалидов является составляющей деятельности государства по обеспечению прав и возможностей инвалидов наравне с правами всех граждан и заключается в предоставлении пенсии, государственной помощи, компенсационных и других выплат, льгот, социальных услуг, осуществлении реабилитационных мероприятий, установления опеки (попечительства) или обеспечении постороннего ухода.

Следует отметить, что постоянно возникает вопрос финансового обеспечения ме-

роприятий по социальной защищенности инвалидов и детей-инвалидов, которые осуществляются за счет средств Государственного бюджета, в том числе Фонда социальной защиты инвалидов.

С целью реализации творческих и производственных способностей инвалидов и с учетом индивидуальных программ реабилитации им обеспечивается право работать на предприятиях, в учреждениях, организациях, а также заниматься предпринимательской и другой трудовой деятельностью, не запрещенной законом [3].

Согласно части третьей статьи 18 Закона Украины «Об основах социальной защищенности инвалидов в Украине» № 875-ХІІ предприятия, учреждения, организации, физические лица, использующие наемный труд, обязаны выделять и создавать рабочие места для трудоустройства инвалидов, в том числе специальные рабочие места, создавать для них условия труда с учетом индивидуальных программ реабилитации и обеспечивать другие социально-экономические гарантии, предусмотренные действующим законодательством, предоставлять государственной службе занятости информацию, необходимую для организации трудоустройства инвалидов, и отчетываться Фонда о занятости и трудоустройстве инвалидов в порядке, установленном Кабинетом Министров Украины.

Таким образом, в Законе указано именно на обязанность выделения и создания рабочего места, а также говорится об обязанности отчетности Фонда.

По смыслу статьи 19 Закона № 875-ХІІ для предприятий, учреждений, организаций устанавливается норматив рабочих мест для обеспечения трудоустройства инвалидов в размере четырех процентов от общей численности работающих (средне-списочной численности штатных работников учетного состава за год).

Частью первой статьи 20 Закона № 875-ХІІ установлено, что предприятия, учреждения, организации, в том числе предприятия, организации общественных организаций инвалидов, физические лица, использующие наемный труд, где средне-списочная численность работающих ин-

валидов меньше, чем установлено нормативом, предусмотренным статьей 19 этого Закона, ежегодно уплачивают соответствующим отделениям Фонда административно-хозяйственные санкции, сумма которых определяется в размере средней годовой заработной платы на соответствующем предприятии, учреждении, организации, в том числе предприятия, организации общественных организаций инвалидов, физического лица, использующие наемный труд, за каждое рабочее место, предназначенное для трудоустройства инвалида и не занятое инвалидом.

В то же время, возникает вопрос, с какой целью создаются эти рабочие места, необходимо определить предмет и их юридическую природу.

Положениями части третьей статьи 18 Закона № 875-ХІІ четко установлено, что предприятия, учреждения, организации, физические лица, использующие наемный труд, обязаны выделять и создавать рабочие места для трудоустройства инвалидов, в том числе специальные рабочие места, создавать для них условия труда с учетом индивидуальных программ реабилитации, и предприятие должно осуществлять ряд действий по выделению рабочих мест для инвалидов. Ведь конечная цель – это трудоустройство инвалида, человека с ограниченными возможностями и его социализация.

Таким образом, законом гарантировано выделение и создание рабочих мест для трудоустройства лиц со стойким расстройством функций организма (что при взаимодействии с внешней средой может приводить к ограничению их жизнедеятельности), и государство создает условия для реализации их прав наравне с другими гражданами и обеспечения их социальной защиты через трудоустройство таких лиц-инвалидов.

Можно сделать вывод, что лицам гарантируется создание соответствующих рабочих мест на предприятии и предприятие обязано создать именно такие рабочие места, на которых эти инвалиды смогли бы работать.

Одновременно возникает вопрос о соответствии с положениями статьи 18 Закона

№875-ХІІ и существование совершенных механизмов защиты прав инвалидов.

Для предприятий, учреждений, организаций, в том числе предприятий, организаций общественных организаций инвалидов, физических лиц, использующих наемный труд, устанавливается норматив рабочих мест для трудоустройства инвалидов в размере четырех процентов среднесписочной численности штатных работников учетного состава за год, а если работает от 8 до 25 человек, – в количестве одного рабочего места.

Предприятия, учреждения, организации, в том числе предприятия, организации общественных организаций инвалидов, физические лица, использующие наемный труд, самостоятельно рассчитывают количество рабочих мест для трудоустройства инвалидов в соответствии с нормативом, установленным частью первой настоящей статьи, и обеспечивают трудоустройство инвалидов.

Предприятия, учреждения, организации, в том числе предприятия, организации общественных организаций инвалидов, физические лица, использующие наемный труд, самостоятельно осуществляют трудоустройство инвалидов в счет нормативов рабочих мест, исходя из требований статьи 18 настоящего Закона.

Выполнением норматива рабочих мест в количестве, определенном в соответствии с частью первой этой статьи, считается трудоустройство предприятием, учреждением, организацией, и предприятием, общественной организацией инвалидов, физическим лицом, использующим наемный труд, инвалидов, для которых это место работы является основным.

Руководители предприятий, учреждений, организаций и предприятий, организаций общественных организаций инвалидов, физические лица, использующие наемный труд, в случае необеспечения выполнения нормативов рабочих мест для трудоустройства инвалидов, непредставление Фонду социальной защиты инвалидов отчета о занятости и трудоустройстве инвалидов несут ответственность в установленном законом порядке.

Относительно толкования и применения положений статьи 19, 20 Закона №875-ХІІ сформирована определенная судебная практика.

При рассмотрении дел о взыскании или отмены решения о наложении административно-хозяйственных санкций суды могут исследовать вопросы: предоставлял ли ответчик предложения по количеству рабочих мест, участия в определении норматива общественных организаций инвалидов, при участии областного отделения Фонда Украины социальной защиты инвалидов, делалось ли это на основании предложений центральных органов социальной защиты населения Украины, или предоставляло ли предприятие соответствующие объявления в газету о создании вакансий для инвалидов, или обращались ли инвалиды к предприятию для трудоустройства.

Согласно части 1 статьи 218 Хозяйственного кодекса Украины основанием хозяйственно-правовой ответственности участника хозяйственных отношений выступает совершенное им правонарушение в сфере хозяйствования.

Частью 2 этой статьи установлено, что участник хозяйственных отношений отвечает за невыполнение или ненадлежащее выполнение хозяйственного обязательства или нарушение правил осуществления хозяйственной деятельности, если не докажет, что им приняты все зависящие от него меры для недопущения хозяйственного правонарушения.

Положениями статьи 238 Хозяйственного кодекса Украины предусмотрено, что за нарушение установленных законодательными актами правил осуществления хозяйственной деятельности уполномоченными органами государственной власти или органами местного самоуправления к субъектам хозяйствования могут быть применены административно-хозяйственные санкции, то есть меры организационно-правового или имущественного характера, направленные на прекращение правонарушения субъекта хозяйствования и ликвидацию его последствий.

Таким образом, административно-хозяйственные санкции могут быть примене-

ны за нарушение правил, установленных законодательными актами, а также, если не принимались меры, направленные на недопущение нарушения.

Административно-хозяйственные санкции за несоздание рабочего места инвалида нельзя отождествлять с налогами и сборам (обязательным платежам) в Фонд социальной защиты инвалидов.

Поскольку административно-хозяйственная санкция – это денежное обязательство, альтернативное обязательству самостоятельно осуществить трудоустройство инвалидов в соответствии с Законом, уплачивается в порядке и размерах, предусмотренных Законом.

В решениях Верховного Суда Украины отображена правовая позиция, в соответствии с которой обязанность предприятия по созданию рабочих мест для инвалидов не сопровождается его обязанностью непосредственно заниматься поиском инвалидов для их трудоустройства [5].

Согласно положениям части пятой статьи 13 Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей» выводы по применению норм права, изложенные в постановлениях Верховного Суда Украины, учитываются другими судами общей юрисдикции при применении таких норм права. Суд вправе отступить от правовой позиции, изложенной в выводах Верховного Суда Украины, с одновременным наведением соответствующих мотивов [4].

Таким образом, сформулирован вывод, что обязанность предприятия по созданию рабочих мест для инвалидов не сопровождается его обязанностью подбирать и трудоустраивать инвалидов на созданные рабочие места. Чтобы избежать административно-хозяйственных санкций, необходимо создать рабочие места в соответствии с требованиями Закона, своевременно предоставить отчет в отделение Фонда социальной защиты инвалидов и предоставить предложения относительно числа рабочих мест.

Согласно положениям части третьей статьи 18 Закона Украины «Об основах социальной защищенности инвалидов в Украине» предприятия, учреждения, организации, физические лица, использующие

наемный труд, обязаны выделять и создавать рабочие места для трудоустройства инвалидов, в том числе, специальные рабочие места, создавать для инвалидов условия труда с учетом индивидуальных программ реабилитации и обеспечивать другие социально-экономические гарантии, предусмотренные действующим законодательством, предоставлять государственной службе занятости информацию, необходимую для организации трудоустройства инвалидов, и отчитываться Фонду социальной защиты инвалидов о занятости и трудоустройстве инвалидов в порядке, установленном Кабинетом Министров Украины.

Выполнение норматива рабочих мест для инвалидов предприятиями, учреждениями, организациями в понимании этого Закона и будет считаться соблюдением этими предприятиями, организациями, учреждениями требований о возможности трудоустройства инвалидов. А инвалиды с целью реализации своего права на трудоустройство и оплачиваемую работу должны самостоятельно обращаться к предприятиям, учреждениям и организаций или в Государственную службу занятости.

Однако, инвалид может и не знать, какие именно трудовые места на выполнение норматива подготовило соответствующее предприятие и может ли он там работать.

Норматив рабочих мест, предназначенных для трудоустройства инвалидов, порядок его установления определяются исключительно законом. Если другими законами устанавливаются нормативы рабочих мест, предназначенных для трудоустройства инвалидов, или порядок их установления, которые отличаются от указанных в настоящем Законе, применяются положения настоящего Закона. Этой нормой законодатель определил приоритет применения положений специального Закона №875-ХІІ, о нормативах рабочих мест, однако толкование его положений и судебная практика указывает на особенности действия положений статей 19, 20 Закона № 875-ХІІ.

Таким образом, сформирована позиция, что обязанность предприятия по созданию рабочих мест для инвалидов не сопровождается его обязанностью подбирать

и трудоустраивать инвалидов на созданные рабочие места, а обязанность трудоустройства инвалида положена исключительно на органы занятости населения, однако тогда возникает вопрос для чего было создано это рабочее место и, каким образом могут быть защищены права инвалида. Ведь норматив рабочих мест, исходя из положений Закона № 875-ХІІ, создается для обеспечения прав инвалидов, а не для формального создания рабочих мест.

Обязанность предприятия по созданию рабочих мест и трудоустройство должно иметь следствием информирования инвалидов о таком создании рабочих мест, кроме того рабочие места для инвалидов должны создаваться в соответствии с потребностями таких инвалидов.

Практика применения положений Закона № 875-ХІІ со стороны предприятий начинает сводиться к информированию об обстоятельствах и ситуациях по трудоустройству инвалида, или сообщения органов трудоустройства о наличии вакантных мест для инвалидов и, как следствие, неуплаты административно-хозяйственных санкций.

Вероятно, что возникает ситуация, когда предприятиям, которые должны создавать рабочие места для инвалидов и трудоустраивать их, просто создают рабочие места для инвалидов, но не трудоустраивают людей с инвалидностью на такие места.

Предприятия не трудоустраивают инвалидов на рынке труда, и как следствие уменьшаются доходы в Государственный бюджет, которые могут быть направлены на социальную защиту инвалидов.

Ведь вопрос непосредственного трудоустройства инвалидов остается нерешенным, как и вопросы профессиональной реабилитации и занятости инвалидов путем предоставления дотаций и безвозвратной финансовой помощи на создание рабочих мест для трудоустройства инвалидов предприятиям, желающих трудоустроить инвалидов.

Непосредственно следует обратить внимание на положения Закона №875-ХІІ о целевом использовании сумм административно-хозяйственных санкций и пени, которые поступают в Государственный бюджет, и

используются Фондом социальной защиты инвалидов:

финансирование этим Фондом мер, осуществляемых центральными органами исполнительной власти и подчиненными им учреждениями, в том числе специализированными, и предприятиями, организациями общественных организаций инвалидов, по социальной, трудовой, физкультурно-спортивной (по представлению Национального комитета спорта инвалидов Украины) и профессиональной реабилитации инвалидов ;

предоставление предприятиям, учреждениям, организациям, в том числе предприятиям, организациям общественных организаций инвалидов, физическим лицам, использующим наемный труд, целевого займа (на возвратной основе со сроком возврата до трех лет) на создание рабочих мест, предназначенных для трудоустройства инвалидов, в рамках средств, предусмотренных на эти цели в соответствующем году;

финансирование расходов на профессиональное обучение инвалидов, в том числе по направлению государственной службы занятости, на профессиональное обучение инвалидов из числа выпускников специальных общеобразовательных школ (школ-интернатов), общеобразовательных санаторных школ (школ-интернатов), общеобразовательных учебных заведений на специализированных рабочих местах предприятий, организаций инвалидов;

предоставление финансовой помощи на осуществление мер социальной, трудовой, физкультурно-спортивной (по представлению Национального комитета спорта инвалидов Украины) и профессиональной реабилитации инвалидов (восстановление работоспособности путем обеспечения инвалида техническими реабилитационными средствами, создание условий для занятий физической культурой и спортом, оплата обучения и переквалификации, создание на рабочем месте инвалида надлежащих санитарно-гигиенических, производственных и технических условий согласно индивидуальной программе реабилитации инвалида, выпуск для инвалидов специальной литературы и аудиозаписей для их профес-

сиональной подготовки), трудоустройство инвалидов путем создания рабочих мест, в том числе специальных рабочих мест, а также предоставление финансовой помощи на техническое оснащение действующих рабочих мест для трудоустройства на них инвалидов и на техническое переоснащение производства предприятий, организаций общественных организаций инвалидов с целью создания дополнительных рабочих мест и трудоустройства на них инвалидов;

предоставление предприятиям, учреждениям, организациям, в том числе предприятиям, организациям общественных организаций инвалидов, физическим лицам, которые используют наемный труд, дотаций на создание специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов, зарегистрированных в государственной службе занятости как безработные или ищущие работу. Дотации предоставляются только при наличии решения центрального органа исполнительной власти, реализующего государственную политику в сфере социальной защиты инвалидов, ветеранов войны;

на функционирование всеукраинских, государственных, межрегиональных центров профессиональной реабилитации инвалидов и государственных центров социальной реабилитации детей-инвалидов в порядке, определенном Кабинетом Министров Украины.

Таким образом, средства, которые должны отсчитываться за счет административно-хозяйственных санкций, являются нецелевыми средствами на создание рабочих мест, предназначенных для трудоустройства инвалидов, а также на осуществление мероприятий по их социально-трудовой и профессиональной реабилитации.

Административно-хозяйственные санкции за несоздание рабочего места инвалида нельзя отождествлять с налогами и сборам (обязательным платежам) в Фонд социальной защиты инвалидов.

Поскольку административно-хозяйственная санкция – это денежное обязательство, альтернативное обязательству самостоятельно осуществить трудоустройство инвалидов в соответствии с Законом, уплачивается в порядке и размерах, предусмотренных Законом.

### **АННОТАЦИЯ**

*Статья направлена на обоснование отдельных вопросов осуществления защиты прав инвалидов по трудоустройству. Сформировалась судебная практика, при которой обязанность предприятия по созданию рабочих мест для инвалидов не сопровождается его обязанностью подбирать и трудоустраивать инвалидов на созданные рабочие места. Чтобы избежать ответственности, необходимо создать рабочие места в соответствии с требованиями Закона, своевременно предоставить отчет в отделение Фонда социальной защиты инвалидов и предоставить предложения относительно количества рабочих мест. Необходимо ввести обязательный сбор за создание предприятиями, учреждениями, организациями, рабочими мест, не занятых инвалидами.*

В судебной практике сформулирован вывод, что обязанность предприятия по созданию рабочих мест для инвалидов не сопровождается его обязанностью подбирать и трудоустраивать инвалидов на созданные рабочие места. Чтобы избежать административно-хозяйственных санкций необходимо создать рабочие места в соответствии с требованиями Закона и своевременно предоставить отчет в отделение Фонда социальной защиты инвалидов, а также предоставить предложения относительно числа рабочих мест. Однако реального трудоустройства инвалидов не возникает.

Для усовершенствования положений Закона № 875-ХІІ необходимо внести изменения в законодательство, которыми в случае невыполнения норматива по созданию рабочих мест и трудоустройства инвалидов именно предприятием в уплату установить обязательный платеж, а не административно-хозяйственные санкции.

### **SUMMARY**

*The article aims to study specific issues of protection of rights for disabled employment. Formed jurisprudence in which the duty of the enterprise for creating jobs for the disabled is not accompanied by his duty to choose and employ persons with disabilities to jobs created. To avoid responsibility necessary to create jobs, according to the Law, in time to report to the office of the social protection of the disabled and provide proposals for jobs. Duties should be introduced fee for creating enterprises, institutions, organizations, workplaces, not employed disabled.*

Следует построить такой механизм правового регулирования трудоустройства лиц с инвалидностью, при котором создание рабочих мест, не занятых инвалидами, должно стать основанием для уплаты предприятиями, учреждениями, организациями, которые используют наемный труд соответствующего обязательного платежа.

### **Литература**

1. Конституция Украины от 28 июня 1996 //
2. Официальный вестник Украины от 01.10.2010. – № 72/1. – С. 15, статья 2598.
3. Хозяйственный кодекс Украины // Ведомости Верховной Рады Украины от 02.05.2003. – №18. – Статья 144.
4. Закон Украины «Об основах социальной защищенности инвалидов в Украине» от 21 марта 1991 №875-ХІІ // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/875-12>.
5. Закон Украины «О судостроительстве и статусе судей» от 7 июля 2010 № 2453-VI
6. Решение Верховного Суда Украины от 26 июня 2012 // <http://www.reyestr.court.gov.ua>