



О судебной практике рассмотрения дел об отказе во включении сведений о специалистах в НРС в области строительства

Панарина В.В.,
директор Правового департамента НОСТРОЙ

С 1 июля 2017 года согласно новой редакции Градостроительного кодекса Национальные объединения саморегулируемых организаций уполномочены вести Национальные реестры специалистов.

Основания для отказа во включении сведений о заявителе в Национальный реестр специалистов предусмотрены в части 8 статьи 55.5-1 Градостроительного кодекса. Среди них, по практике рассмотрения заявлений в НОСТРОЙ, самым распространенным является несоответствие такого лица требованиям, установленным частью 6 указанной статьи.

Отказы во включении сведений о физическом лице именно по этому основанию сегодня являются предметом рассмотрения в российских судах.

Условно отказы НОСТРОЙ, которые сегодня являются предметом судебного рассмотрения, можно разделить на 3 категории:

1) отказы в связи с
отсутствием
разрешения на
работу

2) отказы в связи с
отсутствием
надлежащего
образования

3) отказы в связи с
отсутствием стажа
работы

При рассмотрении дел об обжаловании отказов НОСТРОЙ можно выделить некоторые проблемы, с которыми сталкиваются стороны судебного разбирательства:

1

- Подведомственность споров, иначе говоря – в какой именно суд обращаться.
- Указанная категория споров подведомственна судам общей юрисдикции. В случае подачи физическими лицами исковых заявлений в арбитражный суд, он прекращает производство в связи с неподведомственностью.

Это подтверждается, например, определением Арбитражного суда города Москвы от 29.10.2018 по делу № А40-187926/2018.

2

Являются ли данные споры административными или гражданскими, иначе говоря – каким ответчиком является НОСТРОЙ: административным или гражданским.

- Если НОСТРОЙ является организацией, наделенной отдельными государственными или иными публичными полномочиями в силу закона, то такие дела должны рассматриваться по правилам Кодекса административного судопроизводства. Если же НОСТРОЙ не обладает указанными полномочиями, то применим Гражданский процессуальный кодекс.

НОСТРОЙ не является административным ответчиком (определение Пресненского районного суда от 25.05.2018 по делу № 2а-65/19, определение Судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 06.02.2019, дело № 33-5370).

Иную позицию высказала Судебная коллегия по административным делам Московского городского суда, определив, что заявленные требования подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства (определение от 20.07.2018 по делу № 33а-5206/2018).



Отказы в связи с отсутствием разрешения на работу

Сегодня одной из распространенных категорий судебных споров являются дела об оспаривании/признании незаконным/отмене отказа НОСТРОЙ в связи с отсутствием у заявителя – иностранного гражданина разрешения на работу при наличии вида на жительство.

6 февраля 2019 года Судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда своим апелляционным определением по делу № 33-5370 признала обоснованным решение Пресненского районного суда города Москвы от 1 ноября 2018 года об отказе в удовлетворении требований заявителя о включении в Национальный реестр специалистов в области строительства.

Московский городской суд указал следующее: «суд пришел к правильному выводу об отказе в удовлетворении заявленных требований, поскольку вид на жительство не предусмотрен как документ, подтверждающий право иностранного гражданина на осуществление трудовой деятельности на территории Российской Федерации в соответствии со статьей 55⁵⁻¹

Градостроительного кодекса Российской Федерации, однако истцом в составе заявления о включении сведений в национальный реестр специалистов в области строительства представлен вид на жительство ..., и не представлено разрешение на работу. Несоблюдение указанного требования является основанием для отказа во включении сведений в национальный реестр специалистов в области строительства на основании части 8 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации, в связи с чем отказы ответчика во включении истца в реестр специалистов в области строительства основаны на законе, а требования истца <...> не основаны на законе и удовлетворению <...> не подлежат».

Отказы в связи с отсутствием разрешения на работу

Спустя меньше двух недель - 18 февраля 2019 года Судебная коллегия по административным делам Московского городского суда пришла к другому выводу. Обосновывая незаконность отказа НОСТРОЙ в удовлетворении заявления физического лица о включении в Национальный реестр специалистов в области строительства, Судебная коллегия указала следующее:

«Иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность при наличии оформленного разрешения на работу. Изъятия из общего правила предусмотрены, в частности, для лиц, постоянно или временно проживающих в Российской Федерации (подпункт 1 пункта 4 статьи 13 Закона). Постоянно проживающим в Российской Федерации иностранным гражданином признается лицо, получившее вид на жительство (абз. 11 ч. 1 ст. 2 Закона). Изложенное позволяет прийти к выводу о том, что при обращении с заявлением о включении в национальный реестр специалистов в области строительства <...> не должен был дополнительно предоставлять разрешение на работу иностранного гражданина, поскольку им уже был приложен вид на жительство в Российской Федерации, поэтому истребование у гражданина документа, не предусмотренного законом, неправомерно.

В информационном письме от 30 мая 2017 г. N 3/177707676781 по аналогичному вопросу МВД России проинформировало Национальное объединение изыскателей и проектировщиков о том, что отдельные категории иностранных граждан согласно международным договорам Российской Федерации и законодательству Российской Федерации имеют право осуществлять трудовую деятельность на территории Российской Федерации без разрешения на работу либо патента. В частности, это касается лиц, которым предоставлен вид на жительство в Российской Федерации. При таком положении обжалуемое решение Ассоциации «Национальное объединение строителей» от 29 ноября 2017 года не основано на законе.

На основании изложенного судебная коллегия применительно к частям 9, 11 ст. 226 КАС РФ приходит к выводу, что административным ответчиком не доказано, что порядок принятия оспариваемого решения соблюден, основания для принятия оспариваемого решения имелись, содержание оспариваемого решения соответствует нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

Напротив, административный истец доказал факт нарушения своих прав, свобод и законных интересов, защищаемых Приказом Минстроя России от 6 апреля 2017 г. №688/пр "О порядке ведения национального реестра специалистов в области инженерных изысканий и другое"».

Отказы в связи с отсутствием разрешения на работу

МВД России в письме от 30 мая 2017 года, на которое сослалась Судебная коллегия по административным делам Мосгорсуда, указывает, что: «В целях Градостроительного кодекса Российской Федерации применено понятие «Разрешение на работу», четко определенное статьей 2 Федерального закона. Данное понятие не может быть рассмотрено как любое документальное подтверждение возможности трудовой деятельности иностранного гражданина на территории Российской Федерации и иметь иное трактование, чем предусмотрено указанной статьей Федерального закона».

Апелляционным определением по этому делу (№ 33а-1452/2019) Мосгорсуд признал незаконным решение НОСТРОЙ об отказе в удовлетворении заявления о включении в национальный реестр специалистов в области строительства, **обязал НОСТРОЙ повторно рассмотреть указанное заявление и принять решение в соответствии с законом.**

Отказы в связи с отсутствием надлежащего образования

Не менее популярной является категория споров об оспаривании/признании незаконным/отмене отказа НОСТРОЙ в связи с отсутствием у заявителя высшего образования по профессии, специальности или направлению подготовки в области строительства.

Только при соответствии специальности заявителя специальности, указанной в Перечне направлений подготовки, специальностей в области строительства, НОСТРОЙ имеет право включать сведения о таком заявителе в Национальный реестр специалистов в области строительства (при условии соблюдения и иных требований законодательства).

Минстрой России регулярно указывает, в том числе в письме от 12 июля 2017 года № 24613-ХМ/02, что для включения сведений о лице в Национальный реестр специалистов, специальность (направление подготовки) заявителя должна быть включена в Перечень направлений подготовки, специальностей в области строительства. Расширительное использование Перечня невозможно.

Отказы в связи с отсутствием надлежащего образования

В Пресненском районном суде рассмотрено административное дело № 2а-65/19 по административному иску к НОСТРОЙ. Определением от 25 февраля 2019 года суд прекратил производство по делу, поскольку НОСТРОЙ не наделен государственными или иными публичными полномочиями.

Позже заявитель обратился уже с исковым заявлением и 3 июня 2019 года Пресненский районный суд отказал истцу в иске по правилам гражданского судопроизводства (дело № 02-3718/2019).

Для подтверждения соответствия требованию о наличии высшего образования по профессии, специальности или направлению подготовки в области строительства заявителем в НОСТРОЙ был представлен диплом о присуждении ему квалификации инженер по специальности «Биотехнология».

Специальность «Биотехнология» в Перечне направлений подготовки, специальностей в области строительства отсутствует.

В связи с этим у НОСТРОЙ отсутствовали правовые основания для включения сведений о заявителе в Национальный реестр специалистов в области строительства. Суд признал отказ НОСТРОЙ законным и обоснованным.

При подготовке Перечня Минстроем России был использован приказ Госкомвуза РФ от 5 марта 1994 г. № 180, в который входили специальности «Биотехнология» (070100), «Химическая технология и биотехнология» (550800), «Холодильная, криогенная техника и кондиционирование» (101700). Минстрой России посчитал необходимым включить специальности и направления подготовки «Химическая технология и биотехнология» (550800), «Холодильная, криогенная техника и кондиционирование» (101700) в Перечень, а специальность «Биотехнология» (070100) не подлежала включению в Перечень.

Отказы в связи с отсутствием надлежащего образования

Пресненским районным судом было рассмотрено гражданское дело № 2-3481/18 о признании отказа НОСТРОЙ во включении сведений в Национальный реестр специалистов в области строительства в отношении истца необоснованным и незаконным, обязанности включить сведения об истце в указанный Реестр, а также о компенсации морального вреда в размере 100 000 рублей.

Истцом в составе заявления о включении сведений в Национальный реестр специалистов в области строительства представлена копия диплома о высшем образовании по специальности **«Эксплуатация судового электрооборудования»**, квалификация: инженер-электромеханик

Согласно п. 1.110 Перечня направлений подготовки, специальностей в области строительства в него включена специальность «Кораблестроение» из иных образовательных перечней со следующими кодами:

140100 **Кораблестроение** – приказ Минобразования России от 08.11.2000 № 3200 «О частичном изменении Приказа Минобразования России от 02.03.2000 № 686 «Об утверждении государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования»

180101 **Кораблестроение** – «ОК 009-2003. Общероссийский классификатор специальностей по образованию» (утв. постановлением Госстандарта России от 30.09.2003 № 276-ст).

При этом в соответствии с Перечнем действующих специальностей и специализаций высших учебных заведений СССР, утв. приказом Министерства высшего и среднего специального образования СССР от 05.09.1975 №831, специальность «Эксплуатация судового электрооборудования» указана в нем под номером (кодом) 1613. Указанный перечень действовал и на дату присвоения истцу квалификации «инженер-электромеханик».

Также в Перечне направлений подготовки, специальностей в области строительства указана часть специальностей из указанного Перечня действующих специальностей и специализаций высших учебных заведений СССР, но непосредственно специальность истца не включена в Перечень Минстроя России.

Отказы в связи с отсутствием надлежащего образования

Судом также проверены доводы истца на основании Письма Минобрнауки России от 24.06.2014 № АК-1666/05 «Об установлении соответствий при утверждении новых перечней профессий, специальностей и направлений подготовки указанным в предыдущих перечнях профессий, специальностей и направлений подготовки» о том, что специальность истца «Эксплуатация судового оборудования» приравнивается к другим специальностям, содержащимся в Приказе Минстроя России № 688/пр.

Так, истец указывал, что его специализация «Техническая эксплуатация судов и судового оборудования» (специалитет) (180105) приравнена к «Кораблестроению», что в свою очередь должно быть приравнено к области строительства.



Приведенный довод истца не обоснован, поскольку судом не установлено из имеющихся нормативных актов, на которые ссылается истец, идентичность специальности 180105 (Техническая эксплуатация судов и судового оборудования) «Кораблестроению» с кодом 180100, и в последующем строительстве.

В связи с этим суд пришел к выводу, что оснований признавать отказ НОСТРОЙ необоснованным и незаконным у суда не имеется. Соответственно не подлежат удовлетворению и другие требования истца (решение Пресненского районного суда г. Москвы от 6 июня 2018 года, гражданское дело № 2-3481/18).

Отказы в связи с отсутствием надлежащего образования

Сейчас в Октябрьском районном суде города Иркутск находится административное дело по административному исковому заявлению физического лица к НОСТРОЙ. Суть дела в том, что у заявителя имеется диплом о высшем образовании **по специальности «Электроснабжение промышленных предприятий»**, и заявитель просит суд в том числе признать **тождественность специальности «Электроснабжение промышленных предприятий» специальности «Электроснабжение»**.

В связи с тем, что специальность «Электроснабжение промышленных предприятий» в Перечне отсутствует, НОСТРОЙ был вынужден отказать во включении сведений о заявителе в Национальный реестр специалистов в области строительства.

Минстрой России от 30.08.2018 № 39109-ОГ/02 указал, что **ввиду отсутствия в Перечне специальности «Электроснабжение промышленных предприятий», сведения о физическом лице, имеющем высшее образование по данной специальности, в силу части 6 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса РФ не могут быть включены в Национальный реестр специалистов**. Минстрой России также сообщил, что при подготовке изменений в Перечень специальность «Электроснабжение промышленных предприятий» будет проанализирована исходя из соотношения уровня и объемов компетенций, приобретаемых выпускниками по указанной специальности, с трудовыми функциями специалистов, определенных Градостроительным кодексом России, и учтена по мере возможности.

Отказы в связи с отсутствием стажа работы

Среди требований к заявителям часть 6 статьи 55.5-1 Градостроительного кодекса России называет наличие инженерного стажа не менее чем три года и общего трудового стажа не менее чем десять лет.

НОСТРОЙ в октябре 2017 года принял решение об отказе заявителю во включении сведений в Национальный реестр специалистов в области строительства по основанию: несоответствие заявителя требованию о наличии у него стажа работы в организациях, осуществляющих строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства на инженерных должностях не менее чем три года, поскольку инспекция государственного строительного надзора, где работал заявитель в период с 2007 по 2017 г. в должности государственного инспектора, старшего государственного инспектора, главного государственного инспектора, начальника отдела, непосредственно не осуществляет деятельность по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства.

Данный отказ заявитель посчитал незаконным и необоснованным, поскольку орган государственного строительного надзора, в том числе инспекция государственного строительного надзора Новосибирской области, в порядке, определенном законодательством, выполняет блок работ по надзору (контролю) со стороны государства за счет средств соответствующих бюджетов по наиболее значимым объектам.

Пресненский районный суд города Москвы решением от 24 декабря 2018 года по гражданскому делу № 2-7320/2018 отказал заявителю в удовлетворении его требований по следующим основаниям.

Оценивая представленные доказательства, доводы заявителя о том, что занимаемые им должности соответствуют требованиям статьи 55.5-1 Градостроительного кодекса, суд исходил из того, что «представленные в материалы дела должностные регламенты не содержат в себе квалификационных требований в части непосредственно инженерной специальности, а содержат лишь требования – укрупненная группа специальностей и направлений подготовки «Архитектура и строительство», «Строительство», «Строительство уникальных зданий и сооружений», «Строительство, эксплуатация, восстановление и техническое покрытие автомобильных дорог, мостов и тоннелей», что опровергает доводы заявителя о том, что при прохождении государственной гражданской службы в период с 2007 г. по 2017 г., он занимал непосредственно инженерную должность не менее чем три года».

Отказы в связи с отсутствием стажа работы

Сегодня в Пригородном районном суде Республики Северная Осетия – Алания рассматривается административное дело, в котором суд будет давать в том числе оценку правильности исчисления инженерного стажа только после получения диплома о высшем образовании. У заявителя имеется стаж, однако он получен до диплома о высшем образовании (06.2018).



Согласно письмам Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 10 апреля 2017 года № 14-0/10/В-2727 и от 30 мая 2018 года № 14-2/13-441 общий трудовой стаж по профессии, специальности или направлению подготовки в области строительства может исчисляться с момента начала трудовой деятельности, в том числе при приобретении рабочей профессии.

Стаж работы на инженерных должностях является одним из видов специального трудового стажа. Трудовое законодательство не определяет понятия «стаж работы по специальности» и порядок его исчисления.

Специальный трудовой стаж имеет юридическое значение лишь в случаях, установленных законодательством. Порядок исчисления специального стажа определяется соответствующими нормативными актами (например, для адвокатов, федеральных судей).

Отказы в связи с отсутствием стажа работы

Учитывая изложенное, в стаж (опыт) работы по специальности (направлению подготовки) включаются те периоды трудовой деятельности, подтвержденные соответствующими документами, после получения документа об образовании и о квалификации, которые соответствуют конкретной специальности (направлению подготовки), указанной в данном документе и необходимой для занятия должности в рамках соответствующего направления деятельности (специализации по направлению деятельности), с учетом профессиональных стандартов и квалификационных справочников.

Согласно позиции Минстроя России, выраженной в письме от 12 июля 2017 года № 24613-ХМ/02, общий трудовой стаж по профессии, специальности или направлению подготовки в области строительства может исчисляться с момента начала трудовой деятельности при приобретении рабочей специальности в области строительства.

Стаж работы на инженерных должностях является одним из видов специального трудового стажа. В него включаются периоды трудовой деятельности физического лица в соответствующих организациях, подтвержденные сведениями трудовой книжки после получения документа о высшем образовании по специальности (направлению подготовки), необходимой для занятия инженерной должности в соответствии с профессиональными стандартами, квалификационными справочниками должностей руководителей, специалистов и других служащих.

При этом такая специальность (направление подготовки) должна быть включена в Перечень направлений подготовки, специальностей в области строительства, получение высшего образования по которым необходимо для специалистов по организации инженерных изысканий, специалистов по организации архитектурно-строительного проектирования, специалистов по организации строительства, утвержденный приказом Минстроя России 6 апреля 2017 г. № 688/пр.



Спасибо за внимание!

