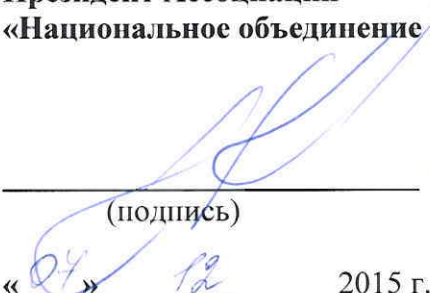




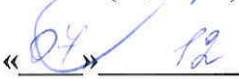
АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**



(подпись) **Н.Г. Кутыин**

«» 2015 г.

Утверждено
Экспертным Советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в
строительной сфере
(протокол № 29 от «21» октября 2015 г.)

**Экспертное заключение
по результатам исследования вопросов применения профессиональных
стандартов в строительстве**

Экспертный Совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) провел исследование вопросов применения профессиональных стандартов в строительстве, в том числе вопроса их поэтапного внедрения. Указанный вопрос был внесен на рассмотрение Экспертного Совета Президентом Ассоциации «Национальное объединение строителей» и основан на обращении Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации (вх. от

20.08.2015 № 01-16824/15), которым перенаправлен запрос Аппарата Правительства Российской Федерации (исх. от 22.07.2015 № П12-36455) вместе с письмом НП СРО «Объединение строителей Астраханской области» (исх. от 14.07.2015 № 01-05/432).

Исследование проводилось в период с 18.09.2015 по 21.10.2015 на основании Положения об Экспертном Совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- Мешалов А.В. – руководитель рабочей группы,
- Федорченко М.В.;
- Тавитов А.Н.;
- Москвитин М.В.;
- Кондратьева И.В.;
- Суров А.Ф.;
- Прокопьева Н.А. (привлечённый эксперт).

При проведении правовой экспертизы Экспертный Совет проанализировал Федеральный закон от 02.05.2015 № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (вступает в силу с 01 июля 2016 года); иные федеральные законы и нормативные правовые акты; письма, на которых основан исследуемый вопрос.

НП СРО «Объединение строителей Астраханской области» обратилось к Председателю Правительства Российской Федерации Медведеву Д.А. с предложением о поэтапном введении профессиональных стандартов в области строительства, в том числе для коммерческих организаций с 2020 года. Кроме этого, предложено внести корректировки в разработанные профессиональные стандарты, учитывающие трудоустройство молодых специалистов и развитие малого бизнеса. Указанные предложения НП СРО «Объединение строителей Астраханской области» основывает на следующих выводах:

– для большинства рабочих профессий согласно утвержденным профессиональным стандартам потребуется наличие среднего профессионального образования;

– присвоение разряда рабочему связано с наличием значительного стажа, что затрудняет профессиональный рост. В связи с тем, что более низкому разряду соответствует и более низкая оплата труда это может негативным образом сказаться на популяризации рабочих профессий;

– для некоторых профессий инженерно-технических работников профессиональными стандартами установлено требование о наличии стажа работы не менее 3 лет, что ограничивает трудоустройство по специальности молодых специалистов и ведет к росту безработицы среди них;

– профессиональные стандарты содержат требования к руководителям строительных организаций и индивидуальным предпринимателям (высшее образование: специалитет или магистратура, и стаж работы от 5 лет), которые избыточны для субъектов малого предпринимательства в связи с тем, что они не решают масштабные задачи планирования и управления. По статистическим данным НП СРО «Объединение строителей Астраханской области» только 49% организаций – членов указанной саморегулируемой организации соответствуют требованиям профессионального стандарта в части образования и стажа работы руководителей. Остальные организации к 01.07.2016 не смогут привести свой кадровый состав в соответствие профессиональным стандартам;

– для соответствия профессиональным стандартам к 01.07.2016 организации в строительстве столкнутся со значительными финансовыми затратами на обучение и (или) замену кадровых работников в условиях нестабильной экономической ситуации.

Экспертный Совет пришёл к следующим выводам.

Федеральный закон от 02.05.2015 № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 73 Федерального

закона «Об образовании в Российской Федерации» предусматривает дополнение Трудового кодекса Российской Федерации статьей 195.3, регулирующей порядок применения профессиональных стандартов. В соответствии с указанной статьей, если нормативным правовым актом Российской Федерации установлены требования к квалификации, необходимой работнику для выполнения определенной трудовой функции, профессиональные стандарты в части указанных требований обязательны для применения работодателями. Причем, обязательность профессиональных стандартов ограничена требованиями к квалификации. Иные требования профессионального стандарта в соответствии с указанной нормой не обязательны к применению работодателями. Если же нормативным правовым актом Российской Федерации не установлены требования к квалификации, то характеристики квалификации, которые содержатся в профессиональных стандартах, применяются работодателями в качестве основы для определения требований к квалификации работников с учетом особенностей выполняемых работниками трудовых функций, обусловленных применяемыми технологиями и принятой организацией производства и труда.

Исходя из основных понятий сферы образования, являющихся нормами-дефинициями и изложенных в статье 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» квалификация - уровень знаний, умений, навыков и компетенции, характеризующий подготовленность к выполнению определенного вида профессиональной деятельности. Квалификация определяется уровнем профессионального образования, профессиональным обучением, дополнительным образованием, практикой. Статья 195.1 Трудового кодекса Российской Федерации определяет квалификацию работника как уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника. Профессиональный стандарт – это характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида

профессиональной деятельности. Таким образом, все положения профессионального стандарта характеризуют квалификацию работника.

Исходя из анализа законодательства Российской Федерации, требования к квалификации могут быть установлены в нормативном правовом акте следующими способами:

- путем закрепления в нормативном правовом акте прямой нормы права: конкретных значений, определяющих квалификацию (например, указание на необходимый уровень образования, срок трудового стажа, выраженный в годах и месяцах);
- путем закрепления в нормативном правовом акте бланкетной нормы права: значения, определяющие квалификацию, выражены в самой общей форме, отсылая к другим источникам без указания конкретной статьи или конкретного правила поведения.

В соответствии с частью 6 статьи 55⁵ Градостроительного кодекса Российской Федерации требования к квалификации индивидуальных предпринимателей, работников индивидуального предпринимателя, работников юридического лица установлены с использованием 2-го способа (бланкетная норма). Причем к квалификационным требованиям указанной статьей отнесены:

- а) требование о наличии образования определенных уровня и профиля;
- б) требование к дополнительному профессиональному образованию, аттестации;
- в) требование о наличии определенного стажа работы.

Таким образом, Градостроительным кодексом Российской Федерации установлены требования к квалификации по смыслу статьи 195.3, которой дополнится Трудовой кодекс Российской Федерации с 01 июля 2016 года в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2015 №122-ФЗ. Это означает обязательность применения профессиональных стандартов с 01 июля 2016 года в части требований к квалификации как работодателями – членами саморегулируемых организаций в отношении работников, заявляемых для

получения в саморегулируемой организации свидетельства о допуске к работам, так и самими саморегулируемыми организациями при разработке и утверждении своих документов и контроле за деятельностью своих членов. Документом саморегулируемой организации в сфере строительства, который должен быть актуализирован в связи с обязательным применением профессиональных стандартов с 1 июля 2016 года, является требования к выдаче свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства.

В иных случаях с 01 июля 2016 года работодатели обязаны будут применять характеристики квалификации, которые содержатся в профессиональных стандартах, в качестве основы для определения требований к квалификации работников. Исходя из буквального толкования нормы закона, необходимость изменения работодателем характеристик квалификации, по сравнению с профессиональными стандартами, может быть доказана одновременным наличием двух условий: особенностями применяемых технологий и принятой организацией производства и труда. К иным случаям можно отнести случаи применения характеристик квалификации, которые содержатся в профессиональных стандартах, следующими юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями (работодателями):

- работодателями в сфере строительства, не являющимися членами саморегулируемых организаций;

- членами саморегулируемых организаций в сфере строительства в отношении работников, не заявляемых для получения в саморегулируемой организации свидетельства о допуске к работам;

- членами саморегулируемых организаций в сфере строительства, осуществляющими виды работ, которые не оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и для выполнения которых не требуется получения в саморегулируемой организации свидетельства о допуске к работам.

Профессиональные стандарты в строительстве в части квалификационных требований, как правило, содержат требования к образованию и обучению, опыту практической деятельности, указание на знания и умения, необходимые для выполнения определенных трудовых функций. Профессиональные стандарты разрабатываются в отношении различных квалификаций, занятых при производстве строительных работ. К моменту проведения настоящего исследования разработано более 40 профессиональных стандартов в строительстве. Вместе с тем, может быть рассмотрен вопрос о разработке профессиональных стандартов в отношении смежных квалификаций, например работников саморегулируемых организаций в строительстве, уровень образования, знаний, навыков и умений которых имеют значение для надлежащего контроля саморегулируемых организаций за своими членами.

Одним из разработанных профессиональных стандартов является Профессиональный стандарт «Руководитель строительной организации» (утвержден приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 26.12.2014 № 1182н). Исходя из указанных в профессиональном стандарте основной цели вида профессиональной деятельности, групп занятий, описания трудовых функций и иных положений профессионального стандарта, следует вывод о его применении к руководителю организации, т.е. единоличному исполнительному органу юридического лица. При этом, в сферу применения стандарта не включена деятельность индивидуального предпринимателя. Указанный профессиональный стандарт регулирует группу занятий 1313 «Руководители малых строительных учреждений, организаций и предприятий». Индивидуальный предприниматель относится к субъектам малого предпринимательства, однако является самостоятельным субъектом права наравне с юридическим лицом (учреждением, организацией, предприятием и т.п.).

Установленные в отношении руководителя организации обязательные к применению требования к образованию и обучению, а также к опыту практической деятельности, требования к знаниям и умениям, необходимым для выполнения трудовых функций, можно признать избыточными и противоречащими гражданскому законодательству Российской Федерации. В соответствии с частью 1 статьи 53 Гражданского кодекса Российской Федерации порядок образования и компетенция органа юридического лица определяются законом и учредительным документом юридического лица. Причем, учредительным документом может быть предусмотрено, что полномочия выступать от имени юридического лица предоставлены нескольким лицам, действующим совместно или независимо друг от друга. Наиболее распространенными организационно-правовыми формами юридических лиц, осуществляющих строительство, являются общества с ограниченной ответственностью и акционерные общества. В соответствии с частью 2 статьи 12 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» и частью 3 статьи 11 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» устав общества должен содержать сведения о составе (структуре) и компетенции органов общества. Часть 4 статьи 32 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ устанавливает, что руководство текущей деятельностью общества осуществляется единоличным исполнительным органом общества или единоличным исполнительным органом общества и коллегиальным исполнительным органом общества. Порядок избрания, деятельности и полномочия единоличного исполнительного органа и коллегиального исполнительного органа определяются в соответствии со статьями 40 и 41 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ и в соответствии со статьями 69 и 70 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ. Таким образом, компетенция и связанные с ней квалификационные требования к руководителю организации определяются гражданским законодательством и корпоративными нормами (учредительными и иными нормативными

документами юридического лица). Исходя из частноправовой природы правоотношений, возникающих в связи с деятельностью юридического лица и формированием его органов, установление обязательных к применению квалификационных требований к руководителю юридического лица противоречит закону. Вместе с тем, учитывая специфику деятельности строительных организаций, связанную с повышенной общественной опасностью, следует признать необходимость профессионального стандарта, устанавливающего требования к образованию и обучению, а также к опыту практической деятельности, требования к знаниям и умениям, необходимым для выполнения трудовых функций лица, которое организует и оптимизирует производственную деятельность строительной организации. Таким лицом может быть как сам руководитель строительной организации, так и иное лицо, осуществляющее указанную трудовую функцию. Профессиональный стандарт «Организатор строительного производства» (утвержден приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 21.11.2014 № 930н) решает такую задачу. Вместе с тем, профессиональный стандарт «Руководитель строительной организации» целесообразно применять на добровольной основе.

Анализ профессиональных стандартов в строительстве показал, что большинство из них содержат требования о наличии опыта практической работы. Такое требование следует признать важным и необходимым для обеспечения качества и безопасности производства работ. Но тем самым профессиональные стандарты в строительстве исключают для работодателей возможность приема на работу лиц, получивших профессиональное образование и впервые устраивающихся на работу по присвоенной специальности (молодые специалисты). Это закладывает риски потери квалифицированных кадров в долгосрочной перспективе. Важность и масштабность указанной проблемы заключается в том, что, как излагалось ранее в настоящем экспертном заключении, профессиональные стандарты обязательны к применению не только в случаях установления

нормативным правовым актом требований к квалификации, но и в иных случаях, когда работодатели обязаны применять характеристики квалификации, которые содержатся в профессиональных стандартах, в качестве основы для определения требований к квалификации. Таким образом, обязанность предъявления требований к стажу работы появится у каждого работодателя, независимо от членства в саморегулируемой организации. В связи с этим необходимо создать условия для трудоустройства молодых специалистов путем внесения изменений в утвержденные профессиональные стандарты и учета в разрабатываемых профессиональных стандартах, предусмотрев уровни квалификации для молодых специалистов с отсутствием требований к опыту практической деятельности.

В отношении рабочих кадров, в том числе молодых специалистов, необходимо разделять случаи в зависимости от трудовой функции и необходимых знаний и навыков работ, когда такие кадры должны иметь среднее профессиональное образование и когда для выполнения трудовой функции таким кадрам достаточно среднего общего образования с обязательным инструктажем по порядку выполнения трудовой функции.

Экспертный Совет не поддерживает предложение о поэтапном вступлении в силу профессиональных стандартов в строительстве, вместе с тем обращая внимание на необходимость устранения выявленных замечаний к профессиональным стандартам до их вступления в силу. Предложение о поэтапном вступлении в силу профессиональных стандартов основывается на том, что срок, необходимый для поступления в образовательную организацию и получения образования, может быть больше периода со дня утверждения профессионального стандарта до момента вступления в силу нормы о его обязательном применении (1 июля 2016 года). Например, срок обучения по программам магистра составляет, как правило, 2 года. Кроме этого, из статьи 2 Федерального закона от 02.05.2015 № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс

Российской Федерации и статьи 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» следует, что образовательные программы также должны быть изменены для приведения в соответствие профессиональным стандартам. Для подобных изменений необходим определенный срок после 01 июля 2016 года. Учитывая это, Экспертный Совет считает необходимым установить в профессиональных стандартах следующее отлагательное условие вступления их в силу: в случаях когда профессиональным стандартом вносится требование о получении образования или профессиональной переподготовке теми инженерно-техническими работниками и рабочими кадрами, для которых ранее такие обязательные требования отсутствовали, такой профессиональный стандарт вступает в силу не ранее истечения установленного срока обучения по соответствующим образовательным программам, подготовленным с учетом соответствующего профессионального стандарта, которое проводится впервые с момента вступления в силу нормы закона об обязательном применении соответствующего профессионального стандарта.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный Совет:

1. рекомендует Совету по профессиональным квалификациям в строительстве, Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации, а также иным заинтересованным лицам учесть изложенные в настоящем заключении замечания и предложения;

2. считает целесообразным в связи с изложенными в настоящем заключении выводами направить запрос официального разъяснения Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации о порядке применения профессиональных стандартов на основании абзаца 2 статьи 195.3 Трудового кодекса Российской Федерации, которой будет

дополнен Трудовой кодекс Российской Федерации с 01 июля 2016 года в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2015 № 122-ФЗ;

3. в связи с тем, что большое количество замечаний вызвано обязательным применением профессиональных стандартов для всех работодателей, осуществляющих деятельность в строительстве, рекомендует рассмотреть проект поправки в абзац 2 статьи 195.3 Трудового кодекса Российской Федерации, которой будет дополнен Трудовой кодекс Российской Федерации с 01 июля 2016 года в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2015 № 122-ФЗ (приложение №1). Указанная поправка призвана установить добровольность применения работодателями профессиональных стандартов во всех случаях, за исключением установления требований к квалификации нормативным правовым актом Российской Федерации;

4. рекомендует саморегулируемым организациям в строительной сфере привести требования к выдаче свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, в соответствие профессиональным стандартам.

Председатель Экспертного Совета
Ассоциации «Национальное
объединение строителей»
по вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере

А.Н. Глушков

Руководитель Рабочей группы
Экспертного Совета
Ассоциации «Национальное
объединение строителей»
по вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере

А.В. Мешалов

Приложение №1
к Экспертному заключению по результатам исследования вопросов
применения профессиональных стандартов в строительстве

ПРОЕКТ

Федеральный закон
«О внесении изменений в Федеральный закон от 02.05.2015 № 122-ФЗ «О
внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11
и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 02.05.2015 № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» ("Собрание законодательства РФ", 04.05.2015, N 18, ст. 2625) следующие изменения:

1) в абзаце 6 пункта 3 статьи 1 после слов «применяются работодателями» дополнить словом «добровольно».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении 10 дней со дня официального опубликования настоящего Федерального закона.

Президент
Российской Федерации
В.Путин