

В Тверской районный суд города Москвы
129090, г. Москва, ул. Каланчевская, д. 43А
Судье Коротовой Е.Г.

Административный истец:
Независимый научный Фонд "Институт проблем безопасности и устойчивого развития"
(ННФ «ИБР»)
ИНН/КПП 7704235964 / 770401001
ОГРН 1037739737056
Место нахождения: 107113, г. Москва, улица Сокольнический вал,
дом 1Б, строение 3, комната 1 (РМБ5)
Адрес для направления корреспонденции: 117997, г. Москва,
ул. Кржижановского, д. 13, копр. 2
Телефон: +7 (495) 114 50 34
E-mail: mail@pb-ur.ru

Административный соистец:
Совет по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности
Место нахождения: 117218, г. Москва, ул. Кржижановского, 13/2 оф.414
Телефон: +7 (495) 114 50 34
E-mail: info@spk-nsb.ru

Административный ответчик:
Министерство труда и социальной защиты РФ
Место нахождения: 127994, ГСП-4, г. Москва, ул. Ильинка, д. 21
Телефон: +7 (495) 587-88-89
E-mail: mintrud@mintrud.gov.ru

Дело № 02а-0389/2021

**Отзыв на возражения Министерства труда и социальной защиты РФ
на административное исковое заявление**

В производстве Тверского районного суда г. Москвы находится административное дело № 2а-389/2021 по административному исковому заявлению Независимого научного фонда «Институт проблем безопасности и устойчивого развития» (далее по тексту – ННФ «ИБР»), Совета по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности к Министерству труда и социальной защиты Российской Федерации о признании бездействия административного ответчика незаконным, об обязанности отменить решение об отклонении профессионального стандарта «Работник в области частной охранной деятельности», об обязанности вновь направить в Национальный совет при Президенте РФ по профессиональным квалификациям на рассмотрение профессиональный стандарт «Работник в области частной охранной деятельности», с учетом замечаний разработчика.

Министерство труда и социальной защиты РФ, ознакомившись с административным исковым заявлением ННФ «ИБР», Совета по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности, посчитало заявленные требования необоснованными и не подлежащими удовлетворению и представило возражения на административное исковое заявление истца и соистца.

Административный истец и соистец не согласны с изложенными ответчиком возражениями по следующим основаниям.

В своих возражениях административный ответчик просит отказать административному истцу и соистцу в удовлетворении требований, так как считает их необоснованными и вследствие этого не подлежащими удовлетворению. По мнению ответчика, Министерство труда и социальной защиты РФ приняло решение об отклонении проекта профессионального стандарта «Работник в области частной охранной деятельности» в соответствии с законодательством Российской Федерации, регламентирующем порядок рассмотрения и утверждения профессиональных стандартов. При этом ответчик детально прописывает указанный порядок.

Административный истец и соистец в исковом заявлении не оспаривают установленный законодательством порядок рассмотрения и утверждения профессиональных стандартов. Предметом искового заявления является бездействие Министерства труда и социальной защиты РФ, которое выразилось в том, что им не было рассмотрено по существу обращение Совета по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности, не предприняты, как координатором разработки профессиональных стандартов, конкретные меры по согласованию спорных положений, изложенных в заключении Совета по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности на замечания Национального совета при Президенте РФ по профессиональным квалификациям, а также принятие им незаконного, не обоснованного и не мотивированного решения об отклонении указанного профессионального стандарта.

В соответствии с пунктом 2 Правил разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов (утв. постановлением Правительства РФ от 22 января 2013 г. № 23), на Министерство труда и социальной защиты РФ возложена обязанность координировать разработку профессиональных стандартов, то есть, согласовывать возникающие при их прохождении вопросы со всеми участниками этого процесса.

Министерство труда и социальной защиты РФ не только не предприняло, как координатор разработки профессиональных стандартов, каких-либо действий по согласованию оспариваемых положений с другими участниками данного процесса, но и не рассмотрело по существу письмо Совета по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности, в котором было высказано обоснованное несогласие с замечаниями Национального совета при Президенте РФ по профессиональным квалификациям на профессиональный стандарт «Работник в области частной охранной деятельности», что само по себе является нарушением статьи 10 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ, пункт 1 которой обязывает государственный орган обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости – с участием гражданина, направившего обращение.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации (Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 г. Москва «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих») относит не рассмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом к **бездействию**.

Административный истец и соистец убеждены, что в процессе обсуждения с участием представителей Министерства труда и социальной защиты РФ, Национального совета при Президенте РФ по профессиональным квалификациям и разработчиков указанного профессионального стандарта, большая часть замечаний Национального совета при Президенте РФ по профессиональным квалификациям была бы снята, что, в свою очередь, значительно бы ускорило принятие указанного профессионального стандарта и позволило бы Совету по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности своевременно приступить к исполнению возложенных на него обязанностей по проведению независимой оценки квалификаций частных охранников.

Учитывая, что инициатива административного истца, Совета по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности, не была поддержана Министерством труда и социальной защиты РФ, и им были исчерпаны все возможности для урегулирования спорных вопросов в досудебном порядке, административный истец вынужден был обратиться в суд для защиты своих прав и законных интересов, реализовав тем самым конституционное право, предоставленное статьей 46 Конституции РФ.

Административный истец и соистец не могут согласиться с утверждением ответчика о законности принятого Министерством труда и социальной защиты РФ решения об отклонении профессионального стандарта «Работник в области частной охранной деятельности», так как оно было принято без учета обстоятельств, исключающих принятие такого решения, а именно:

экспертное заключение на указанный профессиональный стандарт было подготовлено рабочей группой Национального агентства развития квалификаций, в которой не было экспертов в области охранной деятельности. Ходатайство Совета по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности о включении в состав рабочей группы его представителей было необоснованно отклонено;

Национальным советом при Президенте РФ по профессиональным квалификациям и Министерством труда и социальной защиты РФ при принятии решения об отклонении профессионального стандарта были проигнорированы обоснованные возражения Совета по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности на заключение рабочей группы Национального агентства развития квалификаций;

Национальным советом при Президенте РФ по профессиональным квалификациям и Министерством труда и социальной защиты РФ при принятии решения об отклонении указанного профессионального стандарта не было принято во внимание положение пункта 1.11 Порядка рассмотрения и одобрения Национальным советом при Президенте РФ по профессиональным квалификациям, согласно которой «частичное соответствие профессионального стандарта установленным критериям **не может служить основанием для отклонения** профессионального стандарта, если имеющиеся замечания носят **устранимый характер**».

Указанный профессиональный стандарт, даже без учета возражений Совета по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности на заключение Национального совета при Президенте РФ по профессиональным квалификациям, частично соответствует не только установленным указанным Порядком критериям, но и требованиям, установленным Постановлением Правительства РФ от 22.01.2013г. № 23 «О правилах разработки и утверждения профессиональных стандартов» (в противном случае он не мог быть направлен в Национальный совет при Президенте РФ по профессиональным квалификациям). Приведенные в обоснование принятого Национальным советом при Президенте РФ по профессиональным квалификациям решения замечания не являются существенными и могли быть легко устранены в процессе согласительной процедуры. Поэтому ни у Национального совета при Президенте РФ по профессиональным квалификациям, ни у Министерства труда и социальной защиты РФ не было законных оснований для отклонения профессионального стандарта «Работник в области частной охранной деятельности».

Не основано на законодательстве в области разработки и рассмотрения профессиональных стандартов и предложение о направлении на повторное рассмотрение отклоненного профессионального стандарта, после устранения замечаний, в Министерство труда и социальной защиты РФ.

Законодательство в области разработки и рассмотрения профессиональных стандартов не предусматривает их повторного рассмотрения. Это означает, что все возникшие вопросы подлежат согласованию участниками стадии прохождения стандарта, на которой они возникли.

Далее, Национальный совет при Президенте РФ по профессиональным квалификациям не одобрил профессиональный стандарт в связи с тем, что он не соответствует требованиям, установленным Порядком рассмотрения и одобрения Национальным советом при Президенте РФ по профессиональным квалификациям профессиональных стандартов, утвержденного Национальным советом 26.06.2019 (протокол № 37). Претензий у Национального совета при Президенте РФ по профессиональным квалификациям к содержанию и его оформлению не было.

Национальный совет при Президенте РФ по профессиональным квалификациям предложил провести дополнительное профессионально-общественное обсуждение профессионального стандарта, но в этом нет необходимости, так как к содержательной части профессионального стандарта, которая обсуждается бизнес-сообществом, замечаний нет. Следовательно, нет и необходимости для повторного направления профессионального стандарта в Министерства труда и социальной защиты РФ.

В своих возражениях ответчик указал, что «истец заменяет в исковом заявлении понятие «сопроводительное письмо» на более широкое «заключение Минтруда России».

По мнению административного истца и соистца – Ответчик не различает понятия «сопроводительное письмо» и «заключение». Сопроводительное письмо – это документ, в котором излагается позиция его отправителя. В сопроводительном письме от 12.08.2019г. № 14-3/10/В-6418 Министерство труда и социальной защиты РФ оглашает свою позицию (заключение) в отношении профессионального стандарта, а именно, что он оформлен в соответствии с Правилами разработки и утверждения профессиональных стандартов, Макетом профессионального стандарта и Методическими рекомендациями по разработке профессионального стандарта.

Ответчик неверно дает толкование термина «проверка на соответствие», а именно как формальную процедуру, необходимую для удостоверения факта, что «все пункты макета заполнены, общественное обсуждение проведено». Профессиональный стандарт проходил глубокую проверку на предмет формулировок его содержания и рациональности их практического использования. Свидетельством этого является перечень замечаний, подготовленный специалистами Министерства труда и социальной защиты РФ (письмо № 14-3/10/В-8108 от 18.10.2018г.), а также время проверки профессионального стандарта на соответствие руководящим документам – более 1 года.

Кроме того, по результатам профессионально-общественного обсуждения разработчики внесли в профессиональный стандарт ряд изменений и повторно направили его для рассмотрения в Министерство труда и социальной защиты РФ. Только после этого Министерство труда и социальной защиты РФ направило профессиональный стандарт в Национальный совет при Президенте РФ по профессиональным квалификациям для рассмотрения.

Административный истец и соистец считают, что все вопросы, связанные с прохождением профессионального стандарта и относящиеся к компетенции Министерства труда и социальной защиты РФ, разработчиком (ННФ «ИБР») и Советом по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности с Министерством труда и социальной защиты РФ согласованы и поэтому необходимость в направлении рассматриваемого профессионального стандарта в Министерство труда и социальной защиты РФ отсутствует. Более того, в случае устранения разработчиком (ННФ «ИБР») замечаний, высказанных Национальным советом при Президенте РФ по профессиональным квалификациям, с которыми не согласен разработчик, Министерство труда и социальной защиты РФ вполне правомерно может не согласиться с ними и вследствие этого не направить проект в Национальный совет при Президенте РФ по профессиональным квалификациям, так как значительная их часть относится к компетенции Министерства труда

и социальной защиты РФ, и по ним Министерство труда и социальной защиты РФ имеет противоположное мнение.

Вопросы по поводу дальнейшего прохождения указанного профессионального стандарта возникли на этапе его рассмотрения в рабочей группе Национального агентства развития квалификаций, поэтому на этом этапе их следует и решать, в том числе при активном участии координатора разработки профессиональных стандартов. В противном случае это существенно увеличит сроки принятия указанного профессионального стандарта, что создаст препятствия для реализации Советом по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности, предоставленного законодательством права на проведение независимой оценки квалификации частных охранников, не позволит работодателям в области частной охранной деятельности воспользоваться правом на направление работников на прохождение независимой оценки квалификации, предоставленным статьей 196 Трудового кодекса РФ, а частным охранникам – правом на прохождение независимой оценки квалификации (ст. 197 ТК РФ).

Ответчик в качестве возражения указал, что «Таким образом, в связи с отсутствием профессии «Работник в области частной охранной деятельности» в перечне профессий, проект профессионального стандарта «Работник в области частной охранной деятельности» в союз для рассмотрения не направлялся, согласительное совещание не проводилось. Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ «Об утверждении перечня профессий, по которым союз «Агентство развития профессиональных сообществ и рабочих кадров «Молодые профессионалы (Ворлдскиллс Россия)» участвует в экспертизе профессиональных стандартов при их разработке и актуализации по наиболее высоким уровням квалификации работников в 2019 году» прилагается.»

По мнению административного истца и соистца, ответчик по непонятным причинам путает понятия «профессиональный стандарт, который разрабатывается впервые», и «профессиональный стандарт, который в силу тех или иных обстоятельств, требует актуализации». Профессиональный стандарт «Работник в области частной охранной деятельности» не требовал актуализации, так как был разработан впервые.

Истец, Совет по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности, направил свои замечания по поводу экспертизы, проведённой Национальным советом при Президенте РФ по профессиональным квалификациям в отношении профессионального стандарта, в адрес Министерства труда и социальной защиты РФ, так как он не имел правовых отношений с Национальным советом при Президенте РФ по профессиональным квалификациям. Согласно постановлению Правительства РФ от 22.01.2013 № 23 – Совет по профессиональным квалификациям направляет профессиональный стандарт в Министерство труда и социальной защиты РФ, которое далее адресует его для экспертизы в Национальный совет при Президенте Российской Федерации. По результатам указанной экспертизы Министерство труда и социальной защиты РФ принимает решение об утверждении профессионального стандарта, о чём информирует его разработчика.

Необходимо отметить, что в ходе подготовки экспертизы профессионального стандарта в Национальном совете при Президенте РФ по профессиональным квалификациям ни его разработчики, ни представители Совета по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности для обсуждения профессионального стандарта не привлекались и не имели информации о результатах экспертизы до момента извещения Министерством труда и социальной защиты РФ об отклонении профессионального стандарта. В связи с этим повлиять на результаты экспертизы, а также на решение Национального совета при Президенте РФ по профессиональным квалификациям ни разработчики профессионального стандарта, ни представители Совета по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности никак не могли.

Получив результаты экспертизы, истец подготовил заключение на его содержание, так как выводы экспертизы основаны на субъективном, не системном толковании отдельных положений нормативных правовых актов, носят формальный, оценочный характер, несвязанный с содержанием профессионального стандарта.

Данное заключение было направлено в Министерство труда и социальной защиты РФ. Но ни у Министерства труда и социальной защиты РФ, ни у Национального совета при Президенте РФ по профессиональным квалификациям нет механизмов апелляции на их решения. В этой ситуации Министерство труда и социальной защиты РФ должно было создать рабочую группу или согласительную комиссию, в рамках которой рассмотреть позицию истца. Однако этого Министерством труда и социальной защиты РФ не было сделано по неизвестной причине, что можно охарактеризовать как бездействие. При этом необходимо учесть, что Министерство труда и социальной защиты РФ должно быть заинтересовано в совершенствовании профессиональной подготовки работников, которых в области частной охранной деятельности насчитывается более 650 тысяч человек.

Отсюда позиция административного истца и соистца – отменить решение Министерства труда и социальной защиты РФ в отношении профессионального стандарта и направить его в Национальный совет при Президенте РФ по профессиональным квалификациям на повторное рассмотрение с учётом замечаний разработчиков профессионального стандарта.

Ответчик в качестве возражения указал, что приведенные в исковом заявлении доводы о невозможности продолжения работы соистцом – Советом по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности по организации и проведению независимой оценки квалификации в области частной охранной деятельности не могут быть приняты по следующим основаниям: «Ни в Трудовом кодексе Российской Федерации, ни в Федеральном законе № 238-ФЗ и иных нормативных правовых актах по вопросам независимой оценки квалификации не содержится норм, определяющих юридические последствия для работника или лица, претендующего на осуществление определенного вида трудовой деятельности, в случае прохождения либо не прохождения независимой оценки квалификации».

Административный истец и соистец не могут согласиться с таким утверждением, по следующим обстоятельствам.

Вывод о возможности наступления правовых последствий, связанных с прохождением работника или лица, претендующего на осуществление определенного вида трудовой деятельности, в случае прохождения либо не прохождения независимой оценки квалификации, позволяет сделать толкование статьи 81 ТК РФ, согласно пункта 3 части 1 которой трудовой договор может быть расторгнут работодателем в случае несоответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации.

В соответствии с Письмом Министерства труда и социальной защиты РФ от 18.09.2019 № 14-3/В-742 «О направлении работников на независимую оценку квалификации» наличие у работника профессиональных знаний и умений, необходимых для выполнения трудовой функции в соответствии с профессиональным стандартом, может быть определено в ходе независимой оценки квалификации.

Работодатель, в соответствии с трудовым законодательством, наделен правом на направление работника на независимую оценку квалификации в целях определения соответствия квалификации работника положениям профессионального стандарта.

Следовательно, в случае если при прохождении независимой оценки квалификации работник не подтвердит соответствие квалификации профессиональному стандарту или требованиям к квалификации, работодатель вправе расторгнуть с ним трудовой договор в одностороннем порядке.

Положения пункта 3 части 1 статьи 81 ТК РФ следует толковать системно, с учетом части 3 статьи 2 Федерального закона № 238-ФЗ, из содержания которой следует, что порядок проведения оценки квалификации работников или лиц, претендующих на осуществление определенного вида трудовой деятельности, устанавливается, как правило, указанным Федеральным законом. Иной порядок её проведения может устанавливаться другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в случае, если в отношении соответствующих категорий работников ТК РФ определены особенности регулирования труда таких работников, в том числе в связи с выполнением работ с вредными и (или) опасными условиями труда.

ТК РФ не устанавливает особенности регулирования труда частных охранников, поэтому их оценка квалификации должна проводиться единственным способом – путем проведения независимой оценки квалификации.

Ответчик в своих возражениях ссылается на то, что «Независимая оценка квалификации по своей правовой природе не является юридически обязывающей как для работника, так и для работодателя.»

Такой вывод не основан на законодательстве в области независимой оценки квалификации, которое не содержит ни одной нормы, указывающей на добровольный характер процедуры.

Не основан такой вывод и на положении статьи 196 ТК РФ, согласно которой направление работника на прохождение независимой оценки квалификации осуществляются работодателем только при наличии письменного согласия работника. В данной статье речь идёт не о добровольном характере проведения независимой оценки квалификации, а о согласии работника на прохождение такой проверки. Из этого следует, что работодатель не может принудить работника к прохождению такой проверки. Но в случае отказа работника от её прохождения работодатель вправе отказаться от заключения трудового договора или досрочно расторгнуть его. В противном случае у работодателя нет возможности удостовериться в соответствии квалификации работника положениям профессионального стандарта или квалификационным требованиям.

Вывод о том, что независимая оценка квалификации не является добровольной, подтверждает и утверждение, изложенное в письме Министерства труда и социальной защиты РФ о том, что независимая оценка квалификации частного охранника носит юридически обязывающий характер, то есть, сдача квалификационного экзамена и иных предусмотренных процедур является основанием для допуска лица к определённому виду деятельности.

Позиция Министерства труда и социальной защиты РФ относительно добровольного характера независимой оценки квалификации не отвечает государственной политике в области подготовки трудовых ресурсов и сводит на нет работу Совета по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности по разработке и внедрению профстандартов, организации и проведению независимой оценки квалификации.

Следует отметить непоследовательность ответчика по данному вопросу. В следующих абзацах своих возражений ответчик, на основе анализа ряда положений Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», утверждает, что оценка квалификации частного охранника носит юридически обязывающий характер. При этом ответчик ссылается на положения указанного Закона, которые не имеют никакого отношения к независимой оценке квалификации. В указанных положениях речь идет о порядке сдачи квалификационного экзамена после прохождения подготовки в образовательной организации для работы в качестве частного охранника, который проводится в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 74). Правила сдачи квалификационного экзамена, по результатам которого образовательная организация присваивает частному охраннику квалификацию, установлены Постановлением

Правительства РФ от 14.08.1992 № 587. Сдача частным охранником квалификационного экзамена не отменяет и не подменяет прохождение им независимой оценки квалификации.

На основании вышеизложенного,

ПРОСИМ СУД:

Удовлетворить ранее заявленные административным истцом – Независимым научным Фондом «Институт проблем безопасности и устойчивого развития» и соистцом – Советом по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности исковые требования, изложенные в исковом заявлении, в полном объеме, а именно:

1. Признать бездействие административного ответчика – Министерства труда и социальной защиты РФ, выразившееся в не рассмотрении обоснованных выводов и предложений, изложенных в справке Совета по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности, на заключение Национального совета при Президенте РФ по профессиональным квалификациям на проект профессионального стандарта «Работник в области частной охранной деятельности» и его несоответствии требованиям, установленным Порядком, не основанным на законе.
2. Обязать Министерство труда и социальной защиты РФ отменить решение об отклонении профессионального стандарта «Работник в области частной охранной деятельности» (письмо № 14-3/10/В-10877 от 18.12.2019г.) как не законное, не обоснованное и не мотивированное.
3. Обязать Министерство труда и социальной защиты РФ вновь направить в Национальный совет при Президенте РФ по профессиональным квалификациям на рассмотрение профессиональный стандарт «Работник в области частной охранной деятельности», с учетом замечаний разработчика на Заключение Национального совета при Президенте РФ по профессиональным квалификациям на проект профессионального стандарта «Работник в области частной охранной деятельности» (Приложение № 1).

Приложения:

1. Уведомление о направлении копии отзыва на возражения административному ответчику.
2. Копия письма Министерства труда и социальной защиты РФ № 14-3/10/В-8108 от 18.10.2018г.
3. Копия отзыва на возражения административного ответчика.

«29» апреля 2021г.

Административный истец:

Независимый научный Фонд «Институт проблем безопасности и устойчивого развития»

Директор – Ананьев Виктор Алексеевич

М.п.

Административный соистец:

Совет по профессиональным квалификациям в негосударственной сфере безопасности

Заместитель председателя Совета – Перцев Анатолий Анатольевич
