

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту
Федерального закона
«О профессиональных инженерах в Российской Федерации»

I. Основная идея, цели и предмет правового регулирования

Основная идея законопроекта заключается введении в правовое поле института профессионального инженера и комплексном регулировании правоотношений, связанных с осуществлением профессиональной инженерной (инжиниринговой) деятельности.

В законопроекте будут определены цель и предмет правового регулирования.

Законопроект будет направлен на регулирование отношений, связанных с осуществлением инженерной (инжиниринговой) деятельности, в целях обеспечения безопасной, экологически чистой, комфортной, благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества.

Основными целями ФЗ являются:

- стимулирование развития инженерной (инжиниринговой) деятельности и технологий в РФ;
- защита общества от негативных последствий непрофессиональных действий в области инженерной (инжиниринговой) деятельности;
- обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества за счет эффективности, безопасности, надежности, эстетичности и комфортабельности результатов инженерной (инжиниринговой) деятельности;
- создание базы для применения комплекса правовых, экономических, организационных и иных мер государственного регулирования промышленной, научно-технической и образовательной деятельности, направленных на укрепление и развитие инженерного потенциала страны;
- обеспечение сбалансированного и стабильного развития промышленности, производства конкурентоспособной продукции в целях обеспечения роста социально-экономического потенциала Российской Федерации.

Основными задачами законопроекта предполагаются:

- регулирование взаимодействия между различными субъектами инженерной (инжиниринговой) деятельности;

- определение полномочий органов государственной власти, местного самоуправления, саморегулируемых организаций в сфере инженерной (инжиниринговой) деятельности;
- стимулирование развития инженерной (инжиниринговой) деятельности в Российской Федерации в целях достижения технологической независимости государства;
- фиксация стратегической значимости и повышение роли и статуса инженера и инженерной профессии в Российской Федерации.

Закон определит:

- термины «инженерная (инжиниринговая) деятельность, «инженерная (инжиниринговая) услуга», «профессиональный инженер», «инженер-интерн», «инженерный объект», «инженерное решение», «инженерный проект» и др.;
- содержание инженерной (инжиниринговой) деятельности;
- права, обязанности, ответственность и порядок регулирования деятельности физических и юридических лиц, осуществляющих инженерную (инжиниринговую) деятельность;
- права, обязанности и ответственность уполномоченных общественно-профессиональных организаций, ответственных за формирование требований к субъектам инженерной (инжиниринговой) деятельности, реализацию процедур сертификации и регистрации профессиональных инженеров, контроля за исполнением указанных требований;
- основные виды инженерной деятельности, которые должны быть включены в ОКВЭД;
- классификацию инженерных объектов;
- порядок страхования ответственности субъектов инженерной (инжиниринговой) деятельности;
- институт авторского права на результаты инженерной (инжиниринговой) деятельности;
- меры государственной поддержки инженерной (инжиниринговой) деятельности.

II. Круг лиц, на которые распространяется действие законопроекта, их права и обязанности

Предполагается, что субъектами правоотношений будут выступать:

- физические лица, осуществляющие инженерную (инжиниринговую) деятельность;

- юридические лица, осуществляющие инженерную (инжиниринговую) деятельность;

- уполномоченные органы, осуществляющие функции по аттестации профессиональных инженеров, ответственные за формирование требований к профессиональным инженерам и реализацию процедур сертификации и регистрации профессиональных инженеров;

- органы государственной власти и местного самоуправления.

Законопроектом будут определены два статуса физического лица в сфере инженерной (инжиниринговой) деятельности: «профессиональный инженер» и «инженер-интерн».

Профессионального инженера предполагается наделить следующими полномочиями:

- занимать определенные должности в организациях, осуществляющих инженерную (инжиниринговую) деятельность;

- осуществлять инженерную (инжиниринговую) деятельность в качестве индивидуального предпринимателя;

- оказывать консалтинговые и экспертные услуги в области инженерной (инжиниринговой) деятельности;

- участвовать в разработке всех разделов документации для проектирования (конструирования), строительства (производства) и эксплуатации объектов капитального строительства, оборудования и материалов;

- подписывать проектную, конструкторскую, технологическую документацию;

- подтверждать (декларировать) соответствие инженерного решения требованиям технических регламентов, установленным требованиям безопасности, в случаях, когда это требуется по действующему законодательству;

- являться автором инженерного проекта и возглавлять авторский коллектив, разрабатывающий инженерный проект;

- осуществлять защиту согласованных с заказчиком (застройщиком) инженерных решений при их экспертизе и рассмотрении в соответствующих органах;

- привлекать на договорной основе к разработке документации помощников, консультантов и технических работников, нести ответственность за объем и качество выполненных ими работ;

- запрашивать и получать сведения и исходные документы, необходимые для предпроектных исследований, проектирования (конструирования) и строительства (производства) объектов;

- представлять и защищать интересы заказчика (застройщика) по его поручению при заключении договора подряда на строительство (производство);

- оказывать содействие в организации или в проведении торгов (аукционов или конкурсов) для заключения договоров на строительство (производство);

- осуществлять авторский надзор (руководство группой авторского надзора) за строительством (производством) или по поручению заказчика (застройщика) быть его ответственным представителем, осуществляя контроль за качеством строительства (производства) работ, качеством и объемом выполняемых строительно-монтажных работ, производственных процессов и финансовый контроль;

- принимать участие в приемке объекта в эксплуатацию или по поручению заказчика (застройщика) быть его ответственным представителем при приемке объекта в эксплуатацию;

- проводить консультации по вопросам инвестирования, строительства и эксплуатации объектов, а также выполнять иные функции заказчика (застройщика);

- разрабатывать стандарты и правила выполнения работ (оказания услуг) в области инженерной (инжиниринговой) деятельности.

В законе предполагается определить ответственность профессионального инженера за причинение вреда жизни и здоровью граждан по его вине; за причинение вреда имуществу. Предполагается ввести обязательную практику страхования профессиональной ответственности профессиональных инженеров.

Инженер-интерн вправе осуществлять профессиональную инженерную (инжиниринговую) деятельность исключительно под руководством профессионального инженера.

К компетенции уполномоченного органа, осуществляющего функции по аттестации профессиональных инженеров, предлагается отнести:

- разработку и утверждение стандарта профессиональной деятельности инженера;

- аттестацию и присвоение статусов «инженер-интерн» и «профессиональный инженер»;

- ведение реестра аттестованных инженеров;

- контроль выполнения требований стандарта;

- участие в разработке программ высшего профессионального образования и дополнительного профессионального образования (по согласованию с Министерством образования и науки Российской Федерации);

- участие в разработке федеральных государственных образовательных стандартов и примерных основных образовательных программ в части подготовки граждан к профессиональной инженерной (инжиниринговой) деятельности;

- участие в разработке профессиональных стандартов инженерной деятельности (по согласованию с Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации);

- представление интересов инженеров в органах государственной власти, местного самоуправления, общественных организациях;

- разрешение споров, связанных с осуществлением профессиональной инженерной деятельности.

III. Место закона в системе действующего законодательства Российской Федерации

Законопроект предполагается отнести к отрасли гражданского законодательства. Положения законопроекта будут подготовлены в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Гражданским кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами.

Закон будет иметь статус федерального закона.

Введение в действие законопроекта не предполагает признания утратившими силу, приостановления или прекращения действия иных законодательных актов.

IV. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования общественных отношений в области инженерной (инжиниринговой) деятельности

В настоящее время в правовом поле отсутствуют законодательные акты, регламентирующие вопросы профессиональной инженерной деятельности. Понятия «инженер», «инженерная (инжиниринговая) деятельность» не прописаны в законодательстве, права и обязанности лиц, осуществляющих инженерную (инжиниринговую) деятельность законодательно не урегулированы.

В современном мире под понятием «инженерное дело» понимается деятельность инженера по принесению пользы путем создания, использования (эксплуатации), модернизации и ликвидации техники средствами инженерного дела, методами изобретательства и конструирования. Соответственно понятие «инженер» определяется как «специалист с высшим техническим образованием, применяющий научные знания для решения технических задач, управления процессом создания технических систем, проектирования, организации производства, внедрения в него научно-технических нововведений».

Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 749) использует термин «инженер (инженерная организация)». Под этим термином понимается лицо, которое заказчик может привлечь по договору в целях осуществления контроля и надзора за строительством и принятия от его имени решений во взаимоотношениях с подрядчиком. Функции такого инженера (инженерной организации) определяются в договоре строительного подряда. Иные нормы, регулирующие указанный предмет, в законодательстве Российской Федерации отсутствуют.

Отдельные нормы, регулирующие общественные отношения в указанной сфере, содержатся в смежных нормативных актах – Федеральном законе «О саморегулируемых организациях» и Градостроительном кодексе Российской Федерации, Федеральном законе «О государственном кадастре недвижимости». Указанные акты регулируют деятельность юридических лиц, осуществляющих коммерческую деятельность в инженерной сфере – инженерные изыскания, проектирование и строительство. Данные нормативные акты практически не затрагивают вопросы профессиональной деятельности физических лиц в области инженерной (инжиниринговой) деятельности.

Важное значение в указанной сфере имеет Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 594 «О Президентской программе повышения квалификации инженерных кадров на 2012 -2014 годы», основная цель которой – повышение качества кадрового потенциала специалистов инженерно-технического профиля отраслей промышленности, имеющих стратегическое значение для экономического развития России, и совершенствование структуры инженерной подготовки в рамках стратегического партнерства российских образовательных учреждений с предприятиями и организациями реального сектора экономики.

Анализ зарубежных нормативных актов в инженерной сфере (Япония, США, Австралия, Германия, Белоруссия, Украина) показал, что законодательство всех вышеуказанных государств той или иной форме

содержат институт инженерной (инжиниринговой) деятельности, закрепляют правовой статус субъектов данной деятельности. Большинство нормативных актов содержат институт профессионального инженера.

В странах Евросоюза, Северной Америки, во многих странах Азии, в отличие от практики, принятой в нашей стране, право заниматься инженерной (инжиниринговой) деятельностью предоставлено только аттестованным инженерам как физическим лицам, а не инженерным организациям как юридическим лицам.

Профессиональный инженер - специализированный правовой статус, дающий право осуществлять профессиональную инженерную деятельность. Как правило, в указанных нормах прописывается порядок присвоения статуса профессионального инженера, а также права, обязанности и ответственность лиц, получивших такой статус.

Зарубежное законодательство в основном оперирует термином «engineering». Анализ определений термина «engineering» в нормативных актах различных стран свидетельствует о сходном понимании содержания указанного термина.

«Engineering» или инженерная (инжиниринговая) деятельность – это интеллектуальная деятельность, осуществляемая для целей проектирования (конструирования), строительства (производства) и обеспечения эксплуатации (применения) строений, машин, приборов, систем, материй и процессов, посредством применения теоретических и практических знаний в технической, экономической и управленческой сферах.

Инженерные (инжиниринговые) услуги - услуги по выполнению инженерной (инжиниринговой) деятельности на коммерческой основе.

Инженерная (инжиниринговая) деятельность как правило включает в себя проведение предварительных прединвестиционных исследований, в том числе разработку инвестиционных замыслов и бизнес-планов, технико-экономических обоснований и исследований, сметных расчетов, бюджетов и программ финансирования производства (строительства), изготовление проектной, рабочей, исполнительной документации, экспертизу проектов и документов, проведение конкурсов и торгов, заключение договоров подряда, координацию деятельности всех участников производства (строительства), а также осуществление авторского или по поручению заказчика технического надзора за производством (строительством) инженерного объекта, подготовку эксплуатационных регламентов, разработку штатных расписаний, руководство пуско-наладочными работами, организацию обучения персонала заказчика, управление от имени заказчика строительно-монтажными,

опытно-конструкторскими и научно-исследовательскими работами, поставками и другими услугами.

Нормативная база регулирования инженерной профессии в отдельных странах имеет и свои особенности. К примеру, каждый штат США имеет предписывающие законы, которые регулируют деятельность профессиональных инженеров и специалистов путем регистрации или лицензирования. Основой для формирования требований в большей части штатов является типовая закон, разработанный Национальным советом экзаменаторов для инженеров и специалистов.

В Канаде основным органом, регулирующим инженерную деятельность, является национальная организация «инженеры Канады», которая объединяет 12 провинциальных и территориальных ассоциаций.

В Австралии нормативно-правовое регулирование профессиональной инженерной деятельности осуществляется целым рядом документов: «Политика в области регулирования деятельности практикующих инженеров», «Регулирование инженерной деятельности в Западной Австралии» и рядом других.

В Великобритании национальным органом регистрации профессиональных инженеров является Инженерно-Технический совет. Профессиональную деятельность инженеров регламентируют: «Положение о регистрации, утвержденное Комитетом и Советом директоров по регистрации стандартов», «Руководство инженерно-технического совета по лицензированию», «Стандарт компетентности профессиональных инженеров Великобритании».

Анализ законодательства указанных стран в части требований к кандидатам для получения инженерной профессии позволяет выявить следующие общие условия:

- высшее инженерное образование по аккредитованной образовательной программе;
- положительный опыт работы от четырех до семи лет под руководством «профессионального инженера»;
- рекомендации нескольких «профессиональных инженеров»;
- положительные отзывы, характеристики, портфолио проектов и др.
- прохождение аттестационных процедур – экзаменов, тестов, собеседований и т.д.

Указанные требования позволяют сделать вывод о наличии двухступенчатой системы гарантий качества подготовки специалистов в области техники и технологий, где первая ступень – общественно-профессиональная аккредитация инженерных программ, а вторая ступень –

сертификация и регистрация профессиональных инженеров независимыми неправительственными общественно-профессиональными организациями.

В соответствии с зарубежными стандартами профессиональной деятельности инженера «профессиональный инженер» определяется как лицо, имеющее высшее профессиональное образование, прошедшее послевузовскую практическую подготовку (интернатуру), профессиональная квалификация и опыт которого соответствуют требованиям профессионального стандарта инженерной деятельности и подтверждены прохождением аттестации в уполномоченном органе. Получение статуса профессионального инженера дает право физическому лицу вести самостоятельную профессиональную практику в инженерной (инжиниринговой) сфере.

В России 4-5 миллионов человек имеют дипломы инженеров, Большинство указанных лиц не соответствуют уровню квалификации профессионального инженера, принятому в развитых зарубежных странах. Среди 1 миллиона дипломированных инженеров, которые занимаются проектной и проектно-конструкторской деятельностью, процент специалистов, соответствующих требованиям, значительно выше.

После присоединения России к Болонской конвенции российская высшая школа перешла на выпуск бакалавров и магистров, упразднив практику присвоения специалистам инженерной квалификации. Порядок присвоения квалификации инженера в настоящий момент законодательно не урегулирован.

Система регулирования инженерной деятельности в области проектно-конструкторских работ в машиностроении, судостроении, металлургии, металлообработке, химической и других отраслях отсутствует.

Российская модель саморегулирования инженерного дела не совместима с моделью, принятой в развитых странах. С точки зрения зарубежных норм, профессиональная деятельность российских инженеров в виду отсутствия ее прямого законодательного регулирования нелегитимна не только за пределами России, но и на собственном внутреннем рынке. На федеральном уровне не прописаны механизмы присвоения статуса профессионального инженера, не прописаны права, обязанности и ответственность инженеров, отсутствует формализованная система стандартов и правил осуществления профессиональной инженерной деятельности, а также процедура контроля их соблюдения. Таким образом, Российская Федерация на настоящий момент не может заключать с зарубежными странами соглашения о взаимном признании систем профессиональной аккредитации инженерных кадров. Отсутствие таких

соглашений препятствует возможности отечественным компаниям осуществлять инженерную (инжиниринговую) деятельность на территориях зарубежных стран.

Общероссийский классификатор видов экономической деятельности (ОКВЭД) не содержит инженерной (инжиниринговой) видов деятельности. Данный пробел в законодательстве не позволяет концентрировать и анализировать актуальную информацию об объемах и структуре рынка услуг в инженерной сфере.

В России отсутствует системный подход к страхованию гражданской ответственности инженеров и инженерных организаций.

Необходимость законодательного акта, регулирующего правовой статус лиц, осуществляющих инженерную (инжиниринговую) деятельность в Российской Федерации, порядок осуществления указанной деятельности, меры по ее поддержке, диктуется комплексным характером проблем, обозначенных выше. Без их системного решения, эффективное развитие инженерной (инжиниринговой) деятельности в стране, а также внедрение инноваций, повышение качества и производительности труда, экономической эффективности и безопасности производимой продукции, не представляется возможным.

V. Социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации закона

Принятие федерального закона «О профессиональных инженерах в РФ» позволит более эффективно развивать современную систему инженерно-технического образования специалистов, улучшит условия для деловой активности в области проектирования, конструкторских работ и других видов инженерной (инжиниринговой) деятельности, позволит укрепить кадровый инженерный потенциал нашей страны, создаст благоприятную среду для создания и внедрения новых отечественных технологий.

Закон создаст необходимые предпосылки для консолидации профессионального инженерного сообщества, а также государственной поддержки инженерного образования и инженерной (инжиниринговой) деятельности.

ФЗ создаст предпосылки для внесения корреспондирующих изменений в смежные нормативные акты: Градостроительный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, ФЗ «Об образовании в РФ», Трудовой кодекс РФ, ФЗ «О саморегулируемых организациях».

Принятие Федерального закона позволит более эффективно развивать в РФ современную систему инженерно-технического образования специалистов, улучшит условия для деловой активности в области проектирования, конструкторских работ и других видов инженерной (инжиниринговой) деятельности, позволит укрепить кадровый инженерный потенциал нашей страны, создаст благоприятную среду для создания и внедрения новых отечественных технологий.

Закон будет способствовать повышению уровня квалификации российских инженерных кадров, стимулированию разработки новых промышленных технологий, проведению научно-исследовательских работ, внедрению результатов научных исследований.