ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ22-244

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 21 июля 2022 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Вавилычевой Т.Ю.,
	Ситникова Ю.В.
при секретаре	Шолгиной Н.И.
с участием прокурора	Русакова И.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Золотуева Артёма Петровича о признании частично недействующим пункта 2 приказа Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 29 июня 2017 г. № 941/пр «Об утверждении перечня направлений деятельности экспертов, по которым претенденты имеют намерение получить право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий»

по апелляционной жалобе Золотуева А.П. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2022 г. по делу № АКПИ22-137, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административного истца Покутнего В.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения представителя Министерства строительства и жилищно-коммунального

хозяйства Российской Федерации Кордюковой Е.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее также – Минстрой России) от 29 июня 2017 г. № 941/пр (далее – Приказ) утверждён перечень направлений деятельности экспертов, по которым претенденты имеют намерение получить право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий (далее – Перечень).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 26 июля 2017 г., регистрационный номер 47537, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 27 июля 2017 г.

Согласно пункту 2 Приказа физические лица, аттестованные на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий (далее также – эксперты), до вступления в силу данного приказа вправе осуществлять подготовку заключений экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий по направлениям деятельности эксперта, указанным в квалификационном аттестате (далее также – направления деятельности), до истечения срока действия такого аттестата. По окончании срока действия ранее выданных аттестатов указанные лица подлежат аттестации в соответствии с Перечнем.

Золотуев А.П., имеющий статус эксперта в области экспертизы проектной документации на основании квалификационного аттестата Минстроя России от 27 сентября 2016 г. № МС-Э-22-2-7442, срок действия которого продлён до 27 сентября 2022 г., обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании пункта 2 Приказа не действующим в части установления обязанности прохождения новой аттестации для экспертов, которые получили аттестаты до вступления в силу Приказа.

В обоснование заявленного требования административный истец ссылался на противоречие оспариваемого предписания части 5 статьи 49^1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, пунктам 7, 44 и 46 Правил аттестации, переаттестации на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, в том числе продления срока действия квалификационного аттестата на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2460 (далее – Правила аттестации), пункту

2 постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2460, абзацу третьему пункта 7 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038 (далее – Положение о Минстрое России).

В заявлении указано, что Приказ издан административным ответчиком с превышением полномочий, оспариваемое положение лишает его права на продление срока действия имеющегося у него квалификационного аттестата по направлению деятельности «2.1 Объёмно-планировочные, архитектурные и конструктивные решения, планировочная организация земельного участка, организация строительства» и обязывает пройти аттестацию заново на общих основаниях по каждому из этих четырёх направлений деятельности в отдельности, что связано со значительными трудовыми, физическими и временными издержками, а также возлагает на административного истца дополнительные затраты для прохождения процедуры аттестации.

Нарушение своих прав Золотуев А.П. связывает с тем, что Минстрой России неоднократно отказывал ему в продлении срока действия квалификационного аттестата в связи с отсутствием его в реестре лиц, аттестованных на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий по приведённым направлениям деятельности на основании пункта 2 Приказа. Данный отказ административного ответчика Золотуев А.П. обжаловал в Тверской районный суд г. Москвы, который решением от 30 августа 2021 г. № 2а-655/2021 в удовлетворении его требований отказал.

Минстрой России, Минюст России, привлечённый судом к участию в деле в качестве заинтересованного лица, в письменных возражениях указали, что Приказ издан федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемое нормативное положение соответствует действующему законодательству, права и законные интересы Золотуева А.П. не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2022 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе Золотуев А.П., не согласившись с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного искового заявления. В обоснование жалобы ссылается на то, что при вынесении решения судом первой инстанции неправильно применены нормы материального права и нарушены нормы процессуального права, в результате чего вынесено незаконное решение. Полагает, что Минстрой России, издав Приказ, в котором установил круг лиц, подлежащих аттестации, переаттестации на право экспертизы, превысил свои полномочия.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минстрой России просит в её удовлетворении отказать, считает, что суд первой инстанции правильно определил обстоятельства, имеющие значение для административного дела, изложенные в решении суда выводы соответствуют

этим обстоятельствам, суд верно применил нормы материального и процессуального права, обжалуемое решение является законным и обоснованным.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены решения суда первой инстанции не находит.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. По настоящему административному делу указанное основание для признания пункта 2 Приказа не действующим в оспариваемой части отсутствует.

В силу части 6 статьи 49^{1} Градостроительного кодекса Российской Федерации порядок аттестации, переаттестации на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, в том числе порядок продления срока действия квалификационного аттестата на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, устанавливается Правительством Российской Федерации.

На день принятия Приказа такой порядок был установлен Положением об аттестации, переаттестации на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2012 г. № 271.

С 1 января 2021 г. аттестация на право подготовки заключений государственной и негосударственной экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, переаттестация на право подготовки заключений, в том числе продление срока действия квалификационного аттестата на право подготовки заключений, проводятся в соответствии с Правилами аттестации (пункт 3 постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2460 «Об утверждении Правил аттестации, переаттестации на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий, в том числе продления срока действия квалификационного аттестата на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий»).

Аттестация проводится Минстроем России в отношении физических лиц, имеющих намерение получить право подготовки заключений (пункт 2 Правил аттестации). Переаттестация проводится в отношении физических лиц, ранее аттестованных по заявленному направлению деятельности из числа направлений деятельности, включённых в перечень, устанавливаемый Минстроем России, на право подготовки заключений (пункт 3 этих же правил).

С учётом изложенного суд первой инстанции верно исходил из того, что Минстрой России, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в том числе в сфере строительства, жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства, уполномоченным самостоятельно принимать нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности (пункт 1, пункт 5.2 Положения о Минстрое России), издал Приказ при реализации предоставленных ему полномочий. При этом порядок издания, государственной регистрации и официального опубликования нормативного правового акта был соблюдён.

Согласно части 5 статье 49^1 Градостроительного кодекса Российской Федерации срок действия квалификационного аттестата на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий составляет пять лет. Физическое лицо вправе обратиться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства, с заявлением о продлении срока действия квалификационного аттестата на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий.

Продление срока действия квалификационного аттестата осуществляется без проведения аттестационной сессии в порядке, установленном разделом IV Правил аттестации, который в пункте 44 предусматривает, что срок действия квалификационного аттестата может быть продлён при условии соответствия эксперта требованиям, предусмотренным частью 1 статьи 49^1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также одновременно двум следующим требованиям:

а) экспертом подготовлено не менее 20 заключений по направлению деятельности эксперта в период со дня принятия Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации решения о выдаче квалификационного аттестата (в случае первичного продления срока действия квалификационного аттестата) либо со дня принятия Министерством последнего решения о продлении срока действия квалификационного аттестата;

б) эксперт менее чем за 3 года до истечения срока действия квалификационного аттестата прошел повышение квалификации по направлению деятельности, указанному в квалификационном аттестате.

В соответствии с пунктом 46 Правил аттестации Минстрой России рассматривает заявление о продлении срока действия квалификационного аттестата и прилагаемые к нему документы, проверяет соответствие эксперта требованиям, указанным в пункте 44 этих правил, и не позднее чем за 5 месяцев до истечения срока действия квалификационного аттестата принимает решение о продлении срока действия квалификационного аттестата либо решение о необходимости прохождения переаттестации (в случае несоответствия эксперта

требованиям, указанным в пункте 44 Правил аттестации) и уведомляет о принятом решении эксперта.

По смыслу вышеприведённых норм, переаттестация и продление срока действия квалификационного аттестата возможны исключительно в отношении направлений деятельности, дословно совпадающих с направлениями деятельности, перечисленными в Приказе.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что Минстрой России, издав Приказ, превысил свои полномочия, определив в пункте 2 круг лиц, подлежащих аттестации, переаттестации на право подготовки заключений соответствующих экспертиз, ошибочна.

Толкование оспариваемого в части пункта 2 Приказа свидетельствует о том, что данная норма относится к числу общих положений нормативного правового акта и направлена на регулирование отношений в переходный период, связанный с окончанием срока действия ранее выданных аттестатов, и подготовкой заключений экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий по направлениям деятельности экспертов, указанным в квалификационных аттестатах, а также с установлением нового перечня направлений деятельности экспертов.

Приказом регулируются отношения, касающиеся осуществления деятельности на основании ранее выданных квалификационных аттестатов, при этом порядок и условия продления срока действия квалификационного аттестата пункт 2 Приказа не определяет. Данный пункт лишь устанавливает осуществление деятельности аттестованных экспертов по ранее действовавшим направлениям деятельности и не исключает право на продление действия квалификационного аттестата, выданного по направлениям деятельности, содержащимся в Перечне.

Вопросы процедуры аттестации (переаттестации) и продления действия квалификационного аттестата на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий с целью обеспечения возможности продления квалификационных аттестатов, выданных в соответствии с ранее утвержденными перечнями, к чему по существу сводятся требования Золотуева А.П., оспоренная правовая норма не регламентирует.

По общему правилу аттестация на право подготовки заключений государственной и негосударственной экспертизы проектной документации проводится по итогам проверки знаний претендента в форме аттестационной сессии, включающей тестирование, письменный экзамен и собеседование. Переаттестация проводится в отношении физических лиц, ранее аттестованных по заявленному направлению деятельности из числа направлений деятельности, включенных в Перечень (пункты 2, 3 Правил аттестации).

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что эксперты, получившие соответствующие аттестаты до 30 июня 2021 г. для продления срока его действия не подлежат повторной аттестации вне зависимости от того, включены ли их направления деятельности в Перечень или нет, со ссылкой на абзац третий пункта 2 постановления Правительства Российской Федерации от

31 декабря 2020 г. № 2460 ошибочно и не следует из буквального содержания названной правовой нормы, которая предоставляет право лицам, у которых срок действия квалификационного аттестата на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий истекает до 30 июня 2021 г., продлить срок его действия по направлениям, указанным в Перечне, в форме аттестационной сессии, включающей тестирование и собеседование в соответствии с Правилами аттестации.

Ссылка в апелляционной жалобе на нарушение судом норм процессуального права в связи с рассмотрением заявления Миндубаева М.Н. о вступлении в данное административное дело в качестве административного истца несостоятельна, поскольку при рассмотрении дела судом не допущено процессуальных нарушений, влекущих отмену обжалуемого решения. Отказ в удовлетворении названного заявления Миндубаева М.Н. таким нарушением не является, поскольку основан на мотивированном определении судьи от 10 марта 2022 г. (АКПИ22-137), вынесенном по правилам статьи 41 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Право на судебную защиту, гарантированное частью 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации, не предполагает возможности для лица по своему усмотрению выбирать способ и процедуру такой защиты, особенности которых применительно к отдельным категориям дел определяются федеральными законами, на что неоднократно обращал внимание Конституционный Суд Российской Федерации (определения от 22 марта 2011 г. № 428-О-О, от 1 ноября 2012 г. № 2047-О, от 24 июня 2021 г. № 1351-О и др.).

Установив, что пункт 2 Приказа не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, а следовательно, прав и законных интересов административного истца не нарушает, суд первой инстанции правомерно, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, принял решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления Золотуева А.П.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2022 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Золотуева Артёма Петровича – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии Т.Ю. Вавилычева

Ю.В. Ситников