ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-28

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 12 марта 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Вавилычевой Т.Ю.,
	Зинченко И.Н.
при секретаре	Иванове В.Н.
с участием прокурора	Похлеба Т.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Ассоциации профессиональных организаторов работ в строительной отрасли о признании недействующим пункта 5 перечня случаев, при которых сведения о физическом лице исключаются из национального реестра специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, национального реестра специалистов в области строительства, утверждённого приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 15 апреля 2022 г. № 286/пр,

по апелляционной жалобе Ассоциации профессиональных организаторов работ в строительной отрасли на решение Верховного Суда

Российской Федерации от 6 декабря 2023 г. по делу № АКПИ23-830, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя Ассоциации профессиональных организаторов работ в строительной отрасли Алексеева Д.Ю., поддержавшего апелляционную жалобу, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Кордюковой Е.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Похлеба Т.И., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 15 апреля 2022 г. № 286/пр наряду с прочим утверждён перечень случаев, при которых сведения о физическом лице исключаются из национального реестра специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, национального реестра специалистов в области строительства (далее также – Перечень).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее − Минюст России) 23 мая 2022 г., № 68557, размещён 23 мая 2022 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации» (http://www.pravo.gov.ru).

Пунктом 5 Перечня к случаям, при которых сведения о физическом лице исключаются из национального реестра специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, национального реестра специалистов в области строительства (далее также – национальные реестры специалистов), отнесено невыполнение физическим лицом, сведения о котором внесены в соответствующий национальный реестр специалистов до 31 августа 2022 г., требования, предусмотренного пунктом 4 части 10 статьи 55^{5-1} Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), до истечения 5 лет со дня повышения им квалификации по направлению подготовки в области строительства.

Ассоциация профессиональных организаторов работ в строительной отрасли, являющаяся саморегулируемой организацией, объединяющей субъектов профессиональной деятельности, сведения о которой внесены в государственный реестр саморегулируемых организаций (далее – Ассоциация), обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим пункта 5 Перечня. В обоснование заявленного требования указала на противоречие оспариваемой нормы пункту 4 части 10 статьи 55^{5-1} ГрК РФ, как

допускающей сокращение с пяти лет до одного года срок, в течение которого специалисты, включённые в национальные реестры специалистов, обязаны пройти независимую оценку квалификации; с 1 сентября 2022 г. для специалистов в области строительства вместо процедуры повышения квалификации вводится требование о необходимости прохождения не реже одного раза в пять лет независимой оценки квалификации в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации» (пункты 3, 4 части 10 статьи 55^{5-1} ГрК РФ). С учётом того, что ГрК РФ не содержит упоминания об истечении срока действия документа о повышении квалификации, пройденной указанными специалистами до 1 сентября 2022 г., как о дате исполнения требования об обязательном прохождении независимой оценки квалификации, Ассоциация полагает, что для специалистов, сведения о которых включены в национальные реестры специалистов до 31 августа 2022 г., необходимость исполнения требования, предусмотренного пунктом 4 части 10 статьи 55^{5-1} ГрК РФ, возникает лишь с 1 сентября 2022 г.; оспариваемая норма не учитывает данное обстоятельство, то есть она не приведена в соответствие с действующим законом, чем нарушает права и законные интересы членов Ассоциации, оказывает негативное влияние в сферах планирования их профессиональной деятельности и взаимоотношений с работодателями.

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой России) и Минюст России административный иск не признали, указав, что Перечень принят федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, пункт 5 Перечня соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и свобод административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2023 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе Ассоциация, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить, как незаконное, вынесенное с нарушением норм материального права, и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленного требования.

В возражениях на апелляционную жалобу Минстрой России не согласился с доводами апелляционной жалобы, считая, что решение суда первой инстанции вынесено с учётом правовых обстоятельств, имеющих значение для дела. Выводы суда основаны на нормах материального права, проанализированных в решении, и соответствуют обстоятельствам административного дела, доводы апелляционной жалобы не содержат оснований для отмены обжалуемого решения.

В письменном отзыве Минюст России полагал решение суда первой инстанции законным и обоснованным, а апелляционную жалобу не подлежащей удовлетворению. Просил рассмотреть апелляционную жалобу в отсутствие его представителя, поддерживая позицию, изложенную суду первой инстанции.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены обжалуемого решения не нашла.

В силу части 13 статьи 55^{5-1} ГрК РФ перечень документов, подтверждающих соответствие физического лица минимальным требованиям, установленным частью 10 данной статьи, состав сведений, включаемых в национальный реестр специалистов, порядок внесения изменений в национальные реестры специалистов, основания для отказа во включении сведений о физическом лице в соответствующий национальный реестр специалистов, перечень случаев, при которых сведения о физическом лице исключаются из национального реестра специалистов, устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства.

Таким федеральным органом исполнительной власти является Минстрой России, который вправе самостоятельно принимать нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности (пункт 1, пункт 5.2 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038).

На основании приведённых правовых норм суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что Перечень издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Процедура принятия оспариваемого в части нормативного правового акта, правила введения в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации и вступления в силу, как установлено судом, соблюдены.

Законодательство о градостроительной деятельности состоит из ГрК РФ, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 3 ГрК РФ).

Правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы (далее также – обязательные требования) определяет Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Закон об обязательных требованиях).

Поименованный закон закрепляет, что обязательные требования устанавливаются исключительно в целях защиты жизни, здоровья людей, нравственности, прав и законных интересов граждан и организаций, непричинения вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам культурного наследия, защиты иных охраняемых законом ценностей; содержание обязательных требований должно отвечать принципу правовой определённости, не должно приводить к противоречиям при их применении, а также должно быть согласованным с целями и принципами законодательного регулирования той или иной сферы и правовой системы в целом; обязательные требования должны находиться в системном единстве, обеспечивающем отсутствие дублирования обязательных требований, а также противоречий между ними (часть 1 статьи 5, части 1, 2 статьи 7).

В силу пункта 4 части 6 статьи 55^{5-1} ГрК РФ в редакции, действовавшей до 1 сентября 2022 г., одним из минимальных требований, при условии соответствия которому сведения о физическом лице включались в национальный реестр специалистов, являлось повышение квалификации специалиста по направлению подготовки в области строительства не реже одного раза в пять лет.

С 1 сентября 2022 г. статья 55^{5-1} ГрК РФ действует в редакции Федерального закона от 30 декабря 2021 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (пункт 4 статьи 1, пункт 2 статьи 10).

Статья 55^{5-1} ГрК РФ в действующей редакции предусматривает, что специалистом по организации инженерных изысканий, специалистом по организации архитектурно-строительного проектирования является физическое лицо, которое имеет право осуществлять по трудовому договору, заключённому с индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом, трудовые функции по организации выполнения работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, в том числе в должности главного инженера проекта, главного архитектора проекта (часть 1). Специалистом по организации строительства является физическое лицо, которое имеет право осуществлять по трудовому договору, заключённому с индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом, трудовые функции по организации выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства, в том числе в должности главного инженера проекта (часть 2).

В силу части 7 приведённой статьи кодекса перечисленные трудовые функции осуществляются специалистами по инженерным изысканиям, по архитектурно-строительному проектированию или по организации строительства со дня включения сведений о физических лицах в национальные реестры специалистов.

Сведения о физических лицах включаются в национальные реестры специалистов Национальным объединением саморегулируемых организаций (части 8, 9 статьи 55^{5-1} ГрК РФ).

Часть 10 статьи 55^{5-1} ГрК РФ закрепляет минимальные требования к физическим лицам, при условии соответствия которым сведения о таких лицах включаются в национальные реестры специалистов. В частности, одним из таких требований является прохождение в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации» не реже одного раза в пять лет независимой оценки квалификации физического лица, претендующего на осуществление профессиональной деятельности по организации выполнения работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, на соответствие положениям профессионального стандарта, устанавливающего характеристики квалификации, необходимой работнику для осуществления указанного вида профессиональной деятельности, выполнения трудовых функций, должностных обязанностей, установленных статьёй 55^{5-1} ГрК РФ (пункт 4).

В целях обеспечения возможности выполнения специалистами в рассматриваемой области своих трудовых функций в период прохождения квалификационных экзаменов и подтверждения квалификации в национальных объединениях с учётом положений статьи 3 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» пунктом 2 статьи 10 Федерального закона от 30 декабря 2021 г. № 447-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрено вступление в силу положений о независимой оценке квалификации с 1 сентября 2022 г.

Разрешая данное административное дело, суд первой инстанции правильно исходил из того, что оспариваемое положение Перечня учитывает ранее применяемые минимальные требования к специалистам, сведения о которых были включены в национальный реестр специалистов до введения новых требований (до 31 августа 2022 г.), корреспондирует предписанию пункта 4 части 10 статьи 55^{5-1} ГрК РФ.

С учётом того, что с 1 сентября 2022 г. взамен требования о повышении квалификации, предъявляемого к физическому лицу, сведения о котором должны быть включены в соответствующий национальный реестр специалистов, вводится его независимая оценка квалификации, проводимая в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации», физические лица, сведения о которых включены в национальный реестр специалистов до 31 августа 2022 г., обязаны пройти независимую оценку квалификации до истечения 5 лет со дня повышения ими квалификации.

Такая оценка обеспечивает возможность определить реальную квалификацию работников, которые несут персональную ответственность за качество выполняемых работ и безопасность строительства.

В соответствии с пунктом 5 Перечня, с которым не согласен административный истец, одним из условий, при котором сведения о физическом лице исключаются из национального реестра специалистов, сведения о котором внесены в национальный реестр специалистов до 31 августа 2022 г., является невыполнение физическим лицом требования, предусмотренного пунктом 4 части 10 статьи 55^{5-1} ГрК РФ, до истечения 5 лет со дня повышения им квалификации по направлению подготовки в области строительства.

При невыполнении физическим лицом, сведения о котором включены в национальный реестр специалистов с 1 сентября 2022 г., требования, предусмотренного пунктом 4 части 10 статьи 55^{5-1} ГрК РФ, сведения о таком лице исключаются из реестра (пункт 6 Перечня).

При этом физические лица, сведения о которых включены в национальный реестр специалистов, вправе направить информацию о дате своего последнего повышения квалификации с приложением подтверждающих документов в Национальное объединение саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания, и саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации, и Национальное объединение саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство, в любое время, но не позднее 31 августа 2022 г.

В целях обеспечения своевременного прохождения физическими лицами независимой оценки квалификации пунктом 15 порядка внесения изменений в национальный реестр специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, национальный реестр специалистов в области строительства, утверждённого также приказом Минстроя России от 15 апреля 2022 г. № 286/пр, предусмотрено уведомление национальным объединением саморегулируемых организаций лица, сведения о котором содержатся в соответствующем национальном реестре специалистов, о необходимости выполнения им требования, установленного пунктом 4 части 10 статьи 55^{5-1} ГрК РФ, не позднее 60 календарных дней до наступления случая, указанного в пункте 5 или пункте 6 Перечня.

Следует отметить, что наступившие в 2022 г., 2023 г. сроки, установленные пунктом 4 части 10 статьи 55^{5-1} ГрК РФ, были перенесены на 12 месяцев для лиц, определённых приказами Минстроя России от 30 июня 2022 г. № 529/пр, от 16 июня 2023 г. № 419/пр.

Вопреки утверждению в апелляционной жалобе пункт 5 Перечня не содержит предписаний, противоречащих действующему законодательству, а следовательно, данная норма прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Оспариваемый пункт Перечня, как непосредственно следует из его содержания, не ограничивает права физических лиц, включённых в национальный реестр специалистов до 31 августа 2022 г., и не сокращает срок, в течение которого указанные специалисты обязаны пройти независимую оценку квалификации, как ошибочно полагает Ассоциация, а лишь регулирует вопрос исключения таких граждан из национального реестра специалистов в связи с внесёнными изменениями в ГрК РФ. При этом общая периодичность прохождения названных процедур соответствует сроку, установленному пунктом 4 части 10 статьи 55^{5-1} ГрК РФ. Обозначенная в пункте 5 Перечня дата обеспечивает преемственность правового регулирования в отношении сроков подтверждения соответствия физического лица минимальным требованиям по направлению подготовки в области строительства, при условии соответствия которым сведения о нём включаются в национальный реестр специалистов.

Оспариваемое нормативное положение не содержит каких-либо норм, отличных от требований ГрК РФ, а также не устанавливает не предусмотренных федеральным законом ограничений, изложено понятным и доступным образом, отвечает критерию правовой определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы.

Доводы апелляционной жалобы о том, что данная норма влечёт за собой негативные социально-экономические и иные последствия, в том числе для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, несостоятельны, основаны на неверном толковании материального закона.

С учётом изложенного Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации полагает, что нормы материального права, регулирующие рассматриваемые в данном деле правоотношения, применены судом первой инстанции правильно, в соответствии с их содержанием, выводы суда о законности оспоренного положения мотивированы, 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 6 декабря 2023 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Ассоциации профессиональных организаторов работ в строительной отрасли – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии Т.Ю. Вавилычева

И.Н. Зинченко