



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ20-203

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

22 июня 2020 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Кириллова В.С.
Гудковой Е.Ю.
Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Дергунова Романа Юрьевича о признании не действующим в части Приложения № 2 «Перечень направлений подготовки, специальностей в области строительства, получение высшего образования по которым необходимо для специалистов по организации инженерных изысканий, специалистов по организации архитектурно-строительного проектирования, специалистов по организации строительства», утверждённого приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 6 апреля 2017 г. № 688/пр ,

установил:

приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее также – Минстрой России) от 6 апреля 2017 г. № 688/пр (далее также – Приказ Минстроя России № 688/пр) утверждены порядок ведения национального реестра специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, национального реестра специалистов в области строительства, включения в такие реестры сведений о физических лицах и исключения таких сведений, внесения изменений в сведения о физических лицах, включённые в такие реестры (Приложение № 1), а также перечень направлений подготовки, специальностей в области строительства, получение высшего образования по которым

необходимо для специалистов по организации инженерных изысканий, специалистов по организации архитектурно-строительного проектирования, специалистов по организации строительства (Приложение № 2) (далее – Порядок, Перечень соответственно).

В разделе I Перечня приведены направления подготовки, специальности высшего образования, применяемые при реализации образовательных программ высшего образования образовательными организациями высшего образования, за исключением военных образовательных организаций.

Дергунов Р.Ю. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим Приложения № 2 Приказа Минстроя России № 688/пр в части невключения в Перечень специальности «Средства радиоэлектронной борьбы» код 201700, ссылаясь на его противоречие части 6 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ), Общероссийскому классификатору специальностей по образованию ОК 009-2016 и Общероссийскому классификатору специальностей по образованию ОК 009-93, действовавшему на момент получения административным истцом высшего образования.

Как указал административный истец, вступившим в законную силу решением Ленинского районного суда г. Воронежа от 22 мая 2018 г. ему было отказано в удовлетворении требования к ассоциации саморегулируемых организаций общественная негосударственная некоммерческая организация – общероссийское межотраслевое объединение работодателей «НОПРИЗ» о признании незаконными действий по отказу во включении в национальный реестр специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования ввиду отсутствия у Дергунова Р.Ю. высшего образования по профессии, специальности или направлению подготовки в области строительства со ссылкой на Перечень. В результате чего административный истец лишился возможности работать с учётом имеющегося у него инженерного образования по специальности «Средства радиоэлектронной борьбы» и направлению подготовки «Радиотехника».

В письменных возражениях на административное исковое заявление Минстрой России и Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) просили в его удовлетворении отказать, ссылаясь на то, что Перечень утверждён уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемые нормативные положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца Дергунова Р.Ю. по доверенности Ильина Н.Н. поддержала заявленное требование.

Представитель Минстроя России Попова О.В. и представитель Минюста России Максutow Р.А. возражали против удовлетворения иска.

Выслушав объяснения представителя административного истца Дергунова Р.Ю. по доверенности Ильиной Н.Н., представителя

административного ответчика Минстроя России Поповой О.В., представителя заинтересованного лица Минюста России МаксUTOва Р.А., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Согласно части 7 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации порядок включения сведений о физическом лице в национальные реестры специалистов и их исключение из таких реестров, а также перечень направлений подготовки в области строительства утверждается 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 Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России), которое 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).

В силу абзаца третьего пункта 3 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила № 1009), проект нормативного правового акта подлежит согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также если проект нормативного правового акта содержит положения межотраслевого значения или предусматривает совместную деятельность федеральных органов исполнительной власти.

Проект Приказа Минстроя России № 688/пр в установленном порядке согласован Министерством образования и науки Российской Федерации, Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору.

В соответствии с пунктом 4.1 Правил № 1009, правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318, проект Приказа Минстроя России № 688/пр был размещён в информационно-

телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте (www.regulation.gov.ru) для проведения публичного обсуждения, в рамках которого все заинтересованные лица могли представить свои замечания и дополнения.

Приказ Минстроя России № 688/пр зарегистрирован в Минюсте России 26 апреля 2017 г., регистрационный номер 46502, и опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 27 апреля 2017 г.

Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт издан компетентным федеральным органом исполнительной власти в пределах полномочий, предоставленных ему законом. Требования законодательства, устанавливающего правила принятия нормативного правового акта и введения его в действие, в том числе порядок государственной регистрации и опубликования, соблюдены и не оспариваются административным истцом.

Согласно части 1 статьи 55⁵⁻¹ ГрК РФ специалистом по организации инженерных изысканий, специалистом по организации архитектурно-строительного проектирования, 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 инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства в должности главного инженера проекта, главного архитектора проекта и сведения о котором включены в национальный реестр специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования или в национальный реестр специалистов в области строительства.

Специалисты по организации строительства, сведения о которых включены в национальный реестр специалистов в области строительства, привлекаются индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом по трудовому договору в целях организации выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства (часть 4 статьи 55⁵⁻¹ ГрК РФ). Перечень должностных обязанностей специалистов по организации строительства предусмотрен частью 5 статьи 55⁵⁻¹ данного кодекса.

Частью 6 статьи 55⁵⁻¹ ГрК РФ установлено, что сведения о физическом лице, указанном в части 1 этой статьи, включаются соответствующим Национальным объединением саморегулируемых организаций соответственно в национальный реестр специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, в национальный реестр специалистов в области строительства (далее также – национальные реестры специалистов) на основании заявления такого лица при условии его соответствия минимальным требованиям, одним из которых, согласно пункту 1 части 6 статьи 55⁵⁻¹ ГрК РФ, является наличие высшего образования по профессии, специальности или направлению подготовки в области строительства.

Несоответствие лица требованиям, установленным частью 6 статьи 55⁵⁻¹ ГрК РФ, является основанием для отказа национальным объединением саморегулируемых организаций физическому лицу во включении сведений о нём в национальный реестр специалистов (пункты 18, 20 Порядка).

С учётом изложенного довод административного истца о несоответствии Перечня части 6 статьи 55⁵⁻¹ ГрК РФ несостоятелен, поскольку данной нормой предусмотрены минимальные требования для включения лица в национальный реестр специалистов, среди которых необходимость наличия высшего образования по профессии, специальности или направлению подготовки в области строительства, при этом конкретные специальности, направления подготовки частью 6 статьи 55⁵⁻¹ ГрК РФ не предусмотрены.

Доводы административного истца о несоответствии Перечня Общероссийскому классификатору специальностей по образованию ОК 009-2016 и Общероссийскому классификатору специальностей по образованию ОК 009-93, действовавшему на момент получения административным истцом высшего образования, лишены правовых оснований.

Общероссийский классификатор специальностей по образованию ОК 009-2016 принят и введён в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (далее – Росстандарт) от 8 декабря 2016 г. № 2007-ст, при этом отменён Общероссийский классификатор специальностей по образования ОК 009-93.

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» документом по стандартизации является документ, в котором для добровольного и многократного применения устанавливаются общие характеристики объекта стандартизации, а также правила и общие принципы в отношении объекта стандартизации, за исключением случаев, если обязательность применения документов по стандартизации устанавливается названным федеральным законом.

Под общероссийским классификатором понимается документ по стандартизации, распределяющий технико-экономическую и социальную информацию в соответствии с её классификацией (классами, группами, видами и другим) и являющийся обязательным для применения в государственных информационных системах и при межведомственном обмене информацией в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (пункт 7 статьи 2 Федерального закона «О стандартизации в Российской Федерации»).

В статье 14 указанного федерального закона закреплено, что общероссийские классификаторы относятся к числу документов, разрабатываемых и применяемых в национальной системе стандартизации.

Стандартизация в Российской Федерации основывается на принципе добровольности применения документов по стандартизации (пункт 1 статьи 4 Федерального закона «О стандартизации в Российской Федерации»).

Общероссийский классификатор, относящийся к числу документов стандартизации, не является нормативным правовым актом, не подпадает под действие Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил № 1009, которые не распространяются на порядок разработки, утверждения, опубликования, изменения и отмены такого нормативно-технического документа.

Поскольку согласно пункту 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оспариваемый нормативный правовой акт или его часть подлежат проверке на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, а общероссийский классификатор, утверждённый приказом Росстандарта, не является нормативным правовым актом, а также актом, имеющим большую юридическую силу, доводы административного истца о несоответствии Перечня общероссийскому классификатору не могут являться основанием для признания нормативного правового акта недействующим.

Таким образом, Перечень не противоречит требованиям Градостроительного кодекса Российской Федерации, другим федеральным законам или иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. Специальности, направления подготовки в области строительства, получения высшего образования по которым необходимо для специалистов по организации инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства помимо Приказа Минстроя России № 688/пр иными нормативными правовыми актами не установлены.

Иные доводы административного истца основаны на неправильном толковании норм материального права и фактически сводятся к изменению нормативного правового акта в оспариваемой части, то есть дополнению путём включения в него конкретной специальности – «Средства радиоэлектронной борьбы» и направления подготовки «Радиотехника», что является недопустимым.

Исходя из конституционного принципа разделения властей вопросы о принятии нормативных правовых актов, внесения в них изменений и дополнений относятся к исключительной компетенции соответствующих органов государственной власти и суд не вправе возлагать на них обязанность по осуществлению нормативно-правового регулирования.

Как разъяснил Верховный Суд Российской Федерации в подпункте «а» пункта 28 постановления Пленума от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, её субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Перечень в оспариваемой части не нарушает и не ограничивает прав Дергунова Р.Ю. в указанных им аспектах, соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, что по результатам рассмотрения административного искового заявления влечёт принятие решения об отказе в удовлетворении заявленного требования согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Дергунова Романа Юрьевича о признании не действующим в части Приложения № 2 «Перечень направлений подготовки, специальностей в области строительства, получение высшего образования по которым необходимо для специалистов по организации инженерных изысканий, специалистов по организации архитектурно-строительного проектирования, специалистов по организации строительства», утверждённого приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 6 апреля 2017 г. № 688/пр, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



В.С. Кириллов