



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-571

## РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

4 сентября 2024 г.

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

Нефедова О.Н.  
Елшиной Е.А.  
Клевцовой Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Ассоциации профессиональных организаторов работ в строительной отрасли о признании недействующим пункта 3 оснований для отказа во включении сведений о физическом лице в национальный реестр специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, национальный реестр специалистов в области строительства, утвержденных приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 15 апреля 2022 г. № 286/пр,

### установил:

приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 15 апреля 2022 г. № 286/пр (далее также – Приказ) утверждены основания для отказа во включении сведений о физическом лице в национальный реестр специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, национальный реестр специалистов в области строительства (далее также – Основания). Нормативный правовой акт 23 мая 2022 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), регистрационный номер 68557, размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>).

Пункт 3 Оснований устанавливает в качестве основания для отказа во включении сведений о физическом лице в национальный реестр специалистов в

области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, национальный реестр специалистов в области строительства наличие в отношении физического лица решений об исключении сведений о нем из национального реестра специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, национального реестра специалистов в области строительства в случаях, предусмотренных пунктами 4–8 и 10–13 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, содержащегося в приложении № 5 к Приказу (далее – Перечень случаев), принятых за период не более чем два года, предшествующих дате подачи заявления, указанного в части 10 статьи 55<sup>5-1</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ).

В соответствии с пунктом 2 Приказа он вступил в силу с 1 сентября 2022 г. и действует в течении 6 лет со дня его вступления в силу.

Ассоциация профессиональных организаторов работ в строительной отрасли (далее также – Ассоциация), являющаяся саморегулируемой организацией, объединяющей субъектов профессиональной деятельности, обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим пункта 3 Оснований, ссылаясь на его несоответствие части 10 статьи 55<sup>5-1</sup> ГрК РФ, и считая, что он предполагает дисквалификацию в сфере, в которой это не предусмотрено статьей 3.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и статьей 58 ГрК РФ. По мнению административного истца, оспариваемое положение неправомерно расширяют полномочия административного ответчика в установленной сфере деятельности.

Заявленные требования Ассоциация обосновала тем, что ее членами являются физические лица, включенные в национальный реестр специалистов в области строительства и национальный реестр специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, чьи права и законные интересы нарушаются указанным предписанием.

Административный ответчик – Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее также – Минстрой России) в письменных возражениях на административный иск указал, что Приказ издан федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, в оспариваемой части соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Заинтересованное лицо – Минюст России в письменном отзыве на административное исковое заявление полагал, что оспариваемый нормативный правовой акт принят компетентным органом, прошел государственную регистрацию и опубликован в установленном порядке.

В судебном заседании представитель административного истца Ассоциации профессиональных организаторов работ в строительной отрасли Асаул М.А. поддержал заявленное требование.

Представитель Минстроя России Кордюкова Е.А. в судебном заседании административный иск не признала по доводам, изложенным в письменных возражениях.

Минюст России заявил о рассмотрении административного дела в отсутствие своего представителя.

Выслушав представителей сторон, изучив доводы заинтересованного лица, исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей, что требование не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно части 13 статьи 55<sup>5-1</sup> ГрК РФ перечень документов, подтверждающих соответствие физического лица минимальным требованиям, установленным частью 10 данной статьи, состав сведений, включаемых в национальный реестр специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования или национальный реестр специалистов в области строительства (далее также – национальные реестры 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 (пункты 1, 5.2 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038).

Процедура издания, введения в действие и опубликования Оснований соответствует положениям 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 подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Таким образом, 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. Данные обстоятельства ранее также установлены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2023 г. № АКПИ23-830.

Доводы административного истца о несоответствии пункта 3 Оснований части 10 статьи 55<sup>5-1</sup> ГрК РФ подлежат отклонению.

Согласно статье 55<sup>5-1</sup> ГрК РФ специалистом по организации инженерных изысканий, специалистом по организации архитектурно-строительного проектирования является физическое лицо, которое имеет право осуществлять по трудовому договору, заключенному 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, заключенному 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).

Частью 7 указанной статьи установлено, что 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, основанных на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации, лиц, осуществляющих строительство (части 8 и 9 статьи 55<sup>5-1</sup> ГрК РФ).

Часть 10 статьи 55<sup>5-1</sup> ГрК РФ предусматривает минимальные требования к физическим лицам, при условии соответствия которым сведения о таких лицах включаются в национальные реестры специалистов.

В силу части 12 статьи 55<sup>5-1</sup> ГрК РФ принятие решения о включении сведений о физическом лице в национальный реестр специалистов или об отказе во включении сведений о физическом лице в национальный реестр специалистов осуществляется соответствующим Национальным объединением саморегулируемых организаций в течение десяти рабочих дней со дня поступления от физического лица заявления и документов, подтверждающих его соответствие минимальным требованиям.

С 1 сентября 2022 г. статья 55<sup>5-1</sup> 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» (далее – Закон № 447-ФЗ).

До 1 сентября 2022 г. случаи, при которых Национальное объединение саморегулируемых организаций отказывало физическому лицу во включении сведений о нем в национальный реестр специалистов, закрепляла указанная статья (часть 8).

Пунктом 3 оснований для отказа во включении сведений о физическом лице в национальный реестр специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, национальный реестр специалистов в области строительства к числу таковых отнесено наличие в отношении физического лица решений об исключении сведений о нем из национального реестра специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, национального реестра специалистов в области строительства в случаях, предусмотренных пунктами 4–8 и 10–13 Перечня случаев, утвержденного приложением № 5 к Приказу, принятых за период не более чем два года, предшествующих дате подачи заявления, указанного в части 10 статьи 55<sup>5-1</sup> ГрК РФ.

Согласно пункту 1 статьи 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации осуществление строительной и иной связанной с ней деятельности относится к деятельности, создающей повышенную опасность для окружающих.

Статьей 3 Трудового кодекса Российской Федерации допускается установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничение прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом.

С учетом целей создания саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства, установленных статьей 55<sup>1</sup> ГрК РФ, введен институт национальных реестров специалистов, устанавливающий квалификационные требования к лицам, ответственным за качество работ и безопасность строительства, их должностные обязанности, а также персональную ответственность за принимаемые ими решения.

В этой связи оспариваемым актом согласно положениям статьи 55<sup>5-1</sup> ГрК РФ установлены взаимосвязанные предписания о включении или об отказе во включении сведений о физическом лице в соответствующий национальный реестр специалистов, которые в системе правового регулирования означают, что лица, в отношении которых имеются соответствующие решения об исключении сведений о них из национального реестра специалистов, не могут быть допущены к осуществлению деятельности, создающей повышенную опасность для окружающих. На основе оценки опасности деятельности указанных физических лиц обеспечивается

соразмерность введенного ограничения целям государственной защиты жизни и здоровья людей.

При этом ГрК РФ не регламентированы требования к содержанию оснований для отказа во включении сведений о физическом лице в соответствующий национальный реестр специалистов, в связи с чем их содержание определяется уполномоченным государственным органом самостоятельно.

В обоснование требований административный истец ссылается на то, что часть 10 статьи 55<sup>5-1</sup> ГрК РФ, закрепляющая минимальные требования к физическим лицам, при условии соответствия которым сведения о таких лицах включаются в национальные реестры специалистов, не предусматривает такого основания для отказа во включении сведений о физическом лице в национальный реестр специалистов, как наличие в отношении него решений об исключении сведений о нем из национального реестра специалистов.

Из анализа вышеприведенных законоположений в их системном единстве следует, что пункт 3 Оснований учитывает ранее применяемые условия отказа физическому лицу во включении сведений о нем в национальный реестр специалистов, предусмотренные частью 8 статьи 55<sup>5-1</sup> ГрК РФ в редакции, действовавшей до внесения в нее изменений Законом № 447-ФЗ.

Вопреки доводам административного истца, пункт 3 Оснований не противоречит статье 3.11 КоАП РФ, регулирующей вопрос применения такой меры ответственности, как дисквалификация, а также статье 58 ГрК РФ, согласно которой лица, виновные в нарушении законодательства о градостроительной деятельности, несут дисциплинарную, имущественную, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 3.1, пункту 8 части 1 статьи 3.2 КоАП РФ дисквалификация является одним из видов административного наказания, то есть установленной государством меры ответственности за совершение административного правонарушения, применяемого в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Вместе с тем отказ во включении сведений о физическом лице в национальные реестры специалистов не является дисквалификацией по смыслу законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях.

Пункт 3 Оснований не содержит каких-либо норм, отличных от требований ГрК РФ, изложен понятным и доступным образом, отвечает критерию правовой определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы.

Учитывая изложенное, суд приходит к выводу, что оспариваемое нормативное положение соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает и не ограничивает права

административного истца и физических лиц, как включенных в национальные реестры специалистов, так и тех, которые могут быть исключены.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

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

**решил:**

в удовлетворении административного искового заявления Ассоциации профессиональных организаторов работ в строительной отрасли о признании недействующим пункта 3 оснований для отказа во включении сведений о физическом лице в национальный реестр специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования, национальный реестр специалистов в области строительства, утвержденных приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 15 апреля 2022 г. № 286/пр, отказать.

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

Судья Верховного Суда  
Российской Федерации



Ф.Н. Нефедов