



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-412

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

12 ноября 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Вавилычевой Т.Ю.,
Зинченко И.Н.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Русакова И.В.

рассмотрела 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,

по апелляционной жалобе Ассоциации профессиональных организаторов работ в строительной отрасли на решение Верховного Суда Российской Федерации от 4 сентября 2024 г. по делу № АКПИ24-571, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя Ассоциации профессиональных организаторов работ в строительной отрасли адвоката Люкшина А.М., поддержавшего апелляционную жалобу, представителя Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Кордюковой Е.А., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Русакова И.В., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее также – Минстрой России) приказом от 15 апреля 2022 г. № 286/пр (далее также – Приказ) утвердило 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 (приложение № 4) (далее также – Основания).

Нормативный правовой акт 23 мая 2022 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), регистрационный номер 68557, в тот же день размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru), вступил в силу с 1 сентября 2022 г.

Пункт 3 приложения № 4 к Приказу 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 названных реестров 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 также – Перечень случаев), принятых за период не более чем два года, предшествующих дате подачи заявления, указанного в части 10 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Согласно Перечню случаев к ним относятся: истечение у физического лица – иностранного гражданина срока действия разрешения на временное проживание в Российской Федерации, срока действия документа, подтверждающего право физического лица – иностранного гражданина на осуществление трудовой деятельности на территории Российской Федерации, за исключением случаев, когда в соответствии с федеральными законами или международными договорами Российской Федерации такой документ не требуется (пункт 4); невыполнение физическим лицом, сведения о котором внесены в национальный реестр специалистов до 31 августа 2022 г., требования, предусмотренного пунктом 4 части 10 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации, до истечения 5 лет со дня повышения им квалификации по направлению подготовки в области строительства (пункт 5); невыполнение физическим лицом, сведения о котором включены в национальный реестр специалистов с 1 сентября 2022 г., требования, предусмотренного пунктом 4 части 10 статьи 55⁵⁻¹

Градостроительного кодекса Российской Федерации (пункт 6); привлечение физического лица к административной ответственности в течение одного года два раза и более за аналогичные правонарушения, допущенные при выполнении инженерных изысканий, подготовке проектной документации, осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объекта капитального строительства (пункт 7); осуждение физического лица за совершение преступления или наличие у физического лица непогашенной или неснятой судимости за совершение умышленного преступления (пункт 8); осуществление по вине физического лица, установленной вступившим в законную силу судебным решением, выплат из компенсационных фондов саморегулируемой организации (пункт 10); наличие в заключении, указанном в части 6 статьи 62 Градостроительного кодекса Российской Федерации, обстоятельств, указывающих на виновность физического лица в период выполнения им должностных обязанностей, указанных в частях 3 или 5 статьи 55⁵⁻¹ данного кодекса (пункт 11); включение по вине физического лица, установленной вступившим в законную силу судебным решением, индивидуального предпринимателя или юридического лица, работником которого является (являлось) такое физическое лицо, в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (пункт 12); принятие Советом Национального объединения саморегулируемых организаций решения о неисполнении физическим лицом должностных обязанностей специалиста по организации инженерных изысканий, специалиста по организации архитектурно-строительного проектирования или специалиста по организации строительства, определенных статьей 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации (пункт 13).

Ассоциация профессиональных организаторов работ в строительной отрасли (далее – Ассоциация), являющаяся саморегулируемой организацией, объединяющей субъектов профессиональной деятельности, обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просила признать недействующим пункт 3 Оснований. В обоснование заявления ссылалась на то, что оспариваемая норма не соответствует части 10 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации, предполагает дисквалификацию в области, в которой это не предусмотрено статьей 3.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), и неправомерно расширяет полномочия административного ответчика в установленной сфере деятельности.

В административном иском заявлении указано, что членами Ассоциации 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 пунктом 3 Оснований.

Административный ответчик Минстрой России и привлеченный к участию в деле в качестве заинтересованного лица Минюст России

административный иск не признали, указав в письменных возражениях и отзыве, что Приказ издан уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, а оспариваемая норма соответствует действующему законодательству, прав и законных интересов саморегулируемой организации и ее членов не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 4 сентября 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе Ассоциация, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить вследствие неправильного применения судом первой инстанции норм материального права и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Ссылается на то, что пункт 3 Оснований является расширительным толкованием (разъяснением) части 10 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации; при этом Минстрой России не наделен правом толковать или разъяснять положения федеральных законов.

По мнению административного истца, оспариваемая норма, определяя условия, при наличии которых специалисту будет отказано во включении в соответствующий национальный реестр специалистов сроком на два года, лишает его тем самым возможности осуществлять профессиональную деятельность, что по своим правовым последствиям аналогично дисквалификации в трактовке статьи 3.11 КоАП РФ. Следовательно, пункт 3 Оснований фактически устанавливает внесудебное назначение административного наказания в виде дисквалификации при отсутствии вины лица, что противоречит положениям данного кодекса.

В письменном отзыве на апелляционную жалобу Минстрой России просит в ее удовлетворении отказать, считая, что решение суда первой инстанции является законным и обоснованным, принято при правильном применении норм материального права и с соблюдением норм процессуального права.

Минюст России представил письменные возражения на апелляционную жалобу, в которых поддержал свою позицию по делу, изложенную в суде первой инстанции, о том, что административный иск удовлетворению не подлежит, и просил рассмотреть жалобу в отсутствие его представителя.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда 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. Отказывая Ассоциации в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по данному административному

делу такое основание для признания оспариваемого положения недействующим отсутствует.

С учетом содержания части 13 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации, пунктов 1, 5.2 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038, 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», Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, в обжалуемом решении правильно указано, что Приказ, которым утверждены Основания, принят Минстроем России в пределах предоставленных федеральным законодателем полномочий, с соблюдением процедуры издания, государственной регистрации, опубликования и введения в действие нормативного правового акта. Данные обстоятельства подтверждаются вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2023 г. № АКПИ23-830.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции пришел к правомерному выводу о том, что пункт 3 Оснований соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, включая часть 10 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации, и не может рассматриваться как нарушающий права административного истца в указанном им аспекте.

Частью 1 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что законодательство о градостроительной деятельности состоит из этого кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Пунктом 1 части 1 статьи 55¹ названного кодекса определено, что одной из основных целей саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства является предупреждение причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами саморегулируемых организаций.

В силу положений статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации 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. 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 (части 1, 2).

Специалисты по организации инженерных изысканий, специалисты по организации архитектурно-строительного проектирования или специалисты по организации строительства осуществляют указанные выше трудовые функции со дня включения сведений о физических лицах соответственно в национальный реестр специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования или национальный реестр специалистов в области строительства (часть 7).

Сведения о физических лицах включаются в национальные реестры специалистов соответствующим Национальным объединением саморегулируемых организаций (части 8, 9).

Частью 10 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации установлены минимальные требования к физическим лицам, при условии соответствия которым сведения о таких лицах включаются в национальные реестры специалистов.

В части 12 названной статьи закреплено, что 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.

Перечень документов, подтверждающих соответствие физического лица минимальным требованиям, установленным частью 10 поименованной статьи, состав сведений, включаемых в 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 (часть 13 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Как правильно установлено судом первой инстанции, оспариваемое предписание, устанавливающее 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 указанных национальных реестров специалистов в случаях, предусмотренных пунктами 4–8 и 10–13 Перечня случаев, принятых за период не более чем два года до даты подачи заявления, в полной мере согласуется с приведенными положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также с иными нормами действующего законодательства Российской Федерации.

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

Статья 3 Трудового кодекса Российской Федерации допускает 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, закрепленных в статье 55¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации, 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.

Ввиду изложенного оспариваемым актом согласно положениям статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации установлены взаимосвязанные предписания о включении или об отказе во включении сведений о физическом лице в соответствующий национальный реестр специалистов, означающие в системе действующего правового регулирования, что лица, в отношении которых имеются решения об исключении сведений о них из национального реестра специалистов, принятые за период не более чем два года до подачи таким лицом заявления, 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 граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, жизни или здоровья животных и растений.

Довод апелляционной жалобы о том, что пункт 3 Оснований является расширительным толкованием (разъяснением) части 10 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации, в то время как Минстрой России не наделен правом толковать или разъяснять положения федеральных законов, является несостоятельным.

Оспариваемый по данному делу пункт 3 Оснований не содержит толкования (разъяснения) норм федерального закона, является частью нормативного правового акта федерального органа исполнительной власти, принятого в установленном действующим законодательством Российской Федерации порядке во исполнение требований части 13 статьи 55⁵⁻¹ Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Градостроительным кодексом Российской Федерации, в том числе частью 10 статьи 55⁵⁻¹, 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 федеральным органом исполнительной власти самостоятельно, что непосредственно следует из части 13 названной статьи.

Нельзя согласиться с утверждением в апелляционной жалобе о том, что установленное оспариваемым положением основание для отказа во включении сведений о физическом лице в соответствующий национальный реестр специалистов по своим правовым последствиям аналогично дисквалификации, предусмотренной статьей 3.11 КоАП РФ.

Как следует из части 1 статьи 3.1, пункта 8 части 1 статьи 3.2 КоАП РФ, дисквалификация является одним из видов административного наказания, то есть установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения, применяемой в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Дисквалификация применяется к лицам, указанным в части 3 статьи 3.11 данного кодекса, и назначается судьей.

Между тем отказ во включении сведений о физическом лице в соответствующий национальный реестр специалистов имеет иную правовую природу, обусловлен необходимостью обеспечения безопасности объектов капитального строительства и предупреждения причинения вреда жизни или здоровью граждан и по смыслу законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях не является дисквалификацией.

Нормативного правового акта большей юридической силы, который устанавливал бы другие 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 либо по-иному регламентировал бы связанные с этим вопросы, не имеется.

Суд принял решение с учетом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании. Выводы суда о законности оспариваемого положения подробно мотивированы, оснований с

ними не согласиться у Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не имеется.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, пункт 3 Оснований не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Ассоциации в удовлетворении заявленного требования.

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

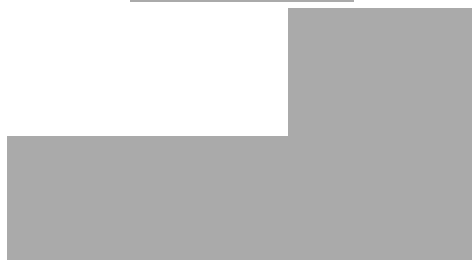
решение Верховного Суда Российской Федерации от 4 сентября 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Ассоциации профессиональных организаторов работ в строительной отрасли – без удовлетворения.

Председательствующий



В.Ю. Зайцев

Члены коллегии



Т.Ю. Вавилычева

И.Н. Зинченко