

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 27 октября 2020 г. N АПЛ20-338

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Манохиной Г.В.,

членов коллегии Зайцева В.Ю., Ситникова Ю.В.,

при секретаре Ш.,

с участием прокурора Масаловой Л.Ф.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению С. об оспаривании пункта 35 перечня специальностей и направлений подготовки высшего образования, необходимых для осуществления кадастровой деятельности, утвержденного приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 26 апреля 2018 г. N 229,

по апелляционной жалобе С. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 23 июля 2020 г. по делу N АКПИ20-178, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административного истца А., поддержавшего апелляционную жалобу, представителей Министерства экономического развития Российской Федерации Г. и Р., представителя Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии З., возражавших против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство экономического развития Российской Федерации (далее также - Минэкономразвития России) приказом от 26 апреля 2018 г. N 229 "Об утверждении перечня специальностей и направлений подготовки высшего образования, необходимых для осуществления кадастровой деятельности, и о признании утратившими силу приказа Минэкономразвития России от 29 июня 2016 г. N 413 и пункта 1 изменений, которые вносятся в некоторые приказы Минэкономразвития России в сфере кадастровой деятельности, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 30 октября 2017 г. N 578" (далее - Приказ) утвердило перечень специальностей и направлений подготовки высшего образования, необходимых для осуществления кадастровой деятельности (далее - Перечень).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также - Минюст России) 29 мая 2018 г., N 51210, опубликован 29 мая 2018 г. на "Официальном интернет-портале правовой информации" (<http://www.pravo.gov.ru>).

Перечень состоит из трех граф, содержащих указание на порядковый номер специальности и

направления подготовки, номер (коды) специальности и направления подготовки и их наименование. Под порядковым номером (далее - пункт) 35 в Перечень включена специальность, имеющая код 05.06.01 и наименование "Науки о земле".

С. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим пункта 35 Перечня. В обоснование требования административный истец ссылалась на то, что включение в Перечень пункта 35 противоречит статье 29 Федерального закона от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ "О кадастровой деятельности" (далее - Федеральный закон N 221) и ограничивает ее право и свободу выбора рода деятельности, в частности, препятствует осуществлению профессиональной деятельности в качестве кадастрового инженера.

В заявлении указано, что административный истец имеет высшее образование по специальности "География", квалификация - "Географ. Преподаватель". Согласно разъяснениям, полученным Ассоциацией "Саморегулируемая организация кадастровые инженеры" от Министерства образования и науки Российской Федерации (далее - Минобрнауки России), специальность "География" с присвоением квалификации "Географ" соответствует направлению подготовки (бакалавриат) 05.03.02 "География" и входит в укрупненную группу специальностей и направлений (далее - УГСН) 05.00.00 "Науки о земле". В пункте 27 Перечня специальностей указана специальность "Картография и геоинформатика" с кодами 05.03.03 (бакалавриат) и 05.04.03 (магистратура), входящая в УГСН 05.00.00 "Науки о земле". Согласно перечню направлений подготовки высшего образования - бакалавриата, утвержденному приказом Минобрнауки России от 12 сентября 2013 г. N 1061, помимо указанной специальности в УГСН 05.00.00 "Науки о земле" входят направления подготовки "География", код 05.03.02, а также "Геология", код 05.03.01, "Гидрометеорология", код 05.03.04, "Прикладная гидрометеорология", код 05.03.05, и "Экология и природопользование", код 05.03.06. В утвержденный этим же приказом Минобрнауки России перечень направлений подготовки высшего образования - магистратуры в УГСН 05.00.00 "Науки о земле" входят направления подготовки "География", код 05.04.02, а также "Геология", код 05.04.01, "Гидрометеорология", код 05.04.04, "Прикладная гидрометеорология", код 05.04.05, и "Экология и природопользование", код 05.04.06. Код 05.06.01 с наименованием направления подготовки "Наука о земле", указанный в пункте 35 Перечня, включен в перечень направлений подготовки высшего образования - подготовки кадров высшей квалификации по программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре, утвержденный названным выше приказом Минобрнауки России, и соответствует квалификации "исследователь", "преподаватель-исследователь".

По мнению С., оспариваемым положением Перечня Минэкономразвития России установлено для нее, имеющей высшее образование по специальности "География", также входящую в УГСН 05.00.00 "Науки о земле", завышенный и дискриминационный по сравнению с лицами, имеющими специальность "Картография и геоинформатика", уровень образования - аспирантура, который для выполнения кадастровых работ является необоснованным и не соответствующим целям, установленным Федеральным законом N 221-ФЗ.

Минэкономразвития России, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (далее - Росреестр) и Минюст России административный иск не признали, указав в письменных возражениях, что Приказ утвержден федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемое нормативное положение не противоречит действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 23 июля 2020 г. в удовлетворении

административного искового заявления С. отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, считая такое решение незаконным и необоснованным, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска в связи с неправильным определением обстоятельств, имеющих значение для административного дела, несоответствием выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам административного дела, неправильным применением судом норм материального права.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минэкономразвития России просит в ее удовлетворении отказать, полагая, что апелляционная жалоба не содержит в себе сведений о наличии оснований для отмены или изменения обжалуемого решения суда в апелляционном порядке.

Росреестр также представил отзыв на апелляционную жалобу, в котором указал, что считает судебный акт законным, обоснованным, а доводы апелляционной жалобы не подлежащими удовлетворению.

Минюст России, извещенный о времени и месте судебного заседания апелляционной инстанции, в письме от 14 сентября 2020 г. поддержал позицию, изложенную в суде первой инстанции, и просил рассмотреть апелляционную жалобу без участия своего 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.

Отношения, возникающие в связи с осуществлением кадастровой деятельности, деятельности саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров (далее - кадастровые отношения), регулируются Федеральным законом N 221-ФЗ.

Согласно части 4 статьи 1 данного закона кадастровой деятельностью являются выполнение работ в отношении недвижимого имущества в соответствии с установленными федеральным законом требованиями, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества (далее - кадастровый учет) сведения о таком недвижимом имуществе (далее - кадастровые работы), и оказание услуг в установленных федеральным законом случаях. Специальным правом на осуществление кадастровой деятельности обладает лицо, указанное в статье 29 данного федерального закона (далее - кадастровый инженер).

В силу части 1 статьи 29 Федерального закона N 221-ФЗ кадастровым инженером признается физическое лицо, являющееся членом саморегулируемой организации кадастровых инженеров. Кадастровый инженер может быть членом только одной саморегулируемой организации кадастровых инженеров.

Одним из обязательных условий принятия физического лица в члены саморегулируемой организации кадастровых инженеров с 1 января 2020 г. является наличие высшего образования по специальности или направлению подготовки, перечень которых утверждается органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений, или наличие высшего образования по специальности или направлению подготовки, не вошедших в указанный перечень, и дополнительного профессионального образования по программе профессиональной

переподготовки в области кадастровых отношений (пункт 2 части 2 статьи 29 Федерального закона N 221-ФЗ).

Во исполнение указанных требований Федерального закона N 221-ФЗ и в соответствии с пунктом 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. N 437, Минэкономразвития России, согласовав проект с Минобрнауки России, издало Приказ, утвердивший Перечень.

Таким образом, Приказ принят Минэкономразвития России в пределах имеющихся у него полномочий, порядок государственной регистрации и опубликования также соблюден.

Правовой статус кадастрового инженера до 1 июля 2016 г. определялся частью 1 статьи 29 Федерального закона N 221-ФЗ (в редакции, действовавшей до внесения изменений Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. N 452-ФЗ) как физического лица, имеющего действующий квалификационный аттестат кадастрового инженера (далее - квалификационный аттестат). С 1 июля 2016 г. кадастровым инженером признается физическое лицо, являющееся членом саморегулируемой организации кадастровых инженеров (далее - СРО КИ), независимо от наличия у него квалификационного аттестата.

Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. N 452-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном кадастре недвижимости" и статью 76 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" в части совершенствования деятельности кадастровых инженеров" (далее - Федеральный закон N 452-ФЗ) не только введено обязательное членство кадастрового инженера в СРО КИ, но и установлены обязательные условия (требования) для принятия физического лица в члены СРО КИ, в том числе требование о наличии высшего образования по специальности или направлению подготовки, перечень которых утверждается органом нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений, или наличие высшего образования по специальности или направлению подготовки, не вошедших в указанный перечень, и дополнительного профессионального образования по программе профессиональной переподготовки в области кадастровых отношений (пункт 7 статьи 1).

В случае несоответствия кадастрового инженера данному обязательному условию он подлежит исключению из СРО КИ по пункту 3 части 15 статьи 29 Федерального закона N 221-ФЗ (нарушение кадастровым инженером обязательных условий членства в СРО КИ) и, соответственно, лишается статуса кадастрового инженера и права на выполнение кадастровых работ.

Обязательные условия приема и членства в СРО КИ вступили в силу 1 июля 2016 г. (статья 4 Федерального закона N 452-ФЗ).

При этом в силу части 5 статьи 4 Федерального закона N 452-ФЗ для лиц, имевших на день вступления в силу Федерального закона N 452-ФЗ (1 июля 2016 г.) действующие квалификационные аттестаты кадастрового инженера, применение положения пункта 2 части 2 статьи 29 Федерального закона N 221-ФЗ о наличии соответствующего образования было отложено до 1 января 2020 г.

Таким образом, в отношении указанных лиц законом был предусмотрен переходный период до 1 января 2020 г. в целях предоставления им возможности приведения своего статуса кадастрового инженера в соответствие с новыми обязательными требованиями и обеспечения дальнейшего осуществления ими профессиональной кадастровой деятельности после указанной

даты.

До 1 января 2020 г. кадастровый инженер, не имеющий высшего образования, должен был пройти обучение по программе высшего образования по соответствующей специальности или направлению подготовки, предусмотренным Перечнем, а кадастровый инженер, имеющий высшее образование по специальности или направлению подготовки, не вошедшим в Перечень, должен был получить дополнительное профессиональное образование по программе профессиональной переподготовки в области кадастровых отношений.

Текст Федерального закона N 452-ФЗ был размещен 30 декабря 2015 г. на "Официальном интернет-портале правовой информации" (<http://www.pravo.gov.ru>) и опубликован в изданиях: "Собрание законодательства РФ" - 4 января 2016 г., "Российская газета" - 12 января 2016 г. Приказ Минэкономразвития России от 24 августа 2016 г. N 541 "Об утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области кадастровой деятельности" (вместе с "Типовой дополнительной профессиональной программой (программой профессиональной переподготовки) "Кадастровая деятельность") был опубликован на "Официальном интернет-портале правовой информации" (<http://www.pravo.gov.ru>) 10 октября 2016 г.

Следовательно, все заинтересованные лица имели возможность заблаговременно ознакомиться с изменениями в законодательстве в сфере кадастровой деятельности, в том числе с необходимостью получения высшего образования, предусмотренного Перечнем, или с необходимостью прохождения профессиональной переподготовки в области кадастровой деятельности в целях продолжения после 1 января 2020 г. профессиональной деятельности в качестве кадастрового инженера.

Типовая дополнительная профессиональная программа (программа профессиональной переподготовки) "Кадастровая деятельность" (далее - Программа), утвержденная приказом Минэкономразвития России от 24 августа 2016 г. N 541, регламентирует требования к уровню профессиональной переподготовки в области кадастровой деятельности и определяет минимальный объем знаний и умений, которыми должен обладать кадастровый инженер при выполнении кадастровых работ. Нормативный срок освоения Программы составляет 600 академических часов. К освоению Программы допускаются физические лица, имеющие или получающие высшее образование (пункт 4). Для лиц, имеющих углубленную подготовку по отдельным дисциплинам Программы, может применяться форма организации образовательной деятельности, основанная на модульном принципе, с организацией учебного процесса по индивидуальному плану. При освоении Программы возможен зачет учебных дисциплин (модулей), освоенных в процессе предшествующего обучения по основным профессиональным образовательным программам и (или) дополнительным профессиональным программам, порядок которого определяется образовательной организацией самостоятельно (пункт 11).

Согласно Общероссийскому классификатору специальностей по образованию ОК 009-2016, разработанному Минобрнауки России, принятому и введенному в действие с 1 июля 2017 г. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (Росстандарта) от 8 декабря 2016 г. N 2007-ст, в составе обозначенной в заявлении укрупненной группы профессий, специальностей и направлений подготовки "Науки о Земле", код 05.00.00, объединены профессии, специальности и направления подготовки, в рамках которых могут приобретаться профессиональные компетенции в результате получения как среднего профессионального (специального) образования - программа подготовки специалистов среднего звена, так и высшего образования - уровень бакалавриата, уровень магистратуры, уровень специалитета и уровень подготовки кадров высшей квалификации (программа аспирантуры).

В целях реализации профессиональных образовательных программ высшего образования УГСН "Науки о Земле", код 05.00.00 включает следующие направления подготовки высшего образования (уровней бакалавриата и магистратуры соответственно): "Геология", коды 05.03.01 и 05.04.01, "География", коды 05.03.02 и 05.04.02, "Картография и геоинформатика", коды 05.03.03 и 05.04.03, "Гидрометеорология", коды 05.03.04 и 05.04.04, "Прикладная гидрометеорология", коды 05.03.05 и 05.04.05, "Экология и природопользование", коды 05.03.06 и 05.04.06, а также направление подготовки высшего образования - подготовки кадров высшей квалификации "Науки о Земле", код 05.06.01.

Включенные в Перечень (пункт 27) направления подготовки "Картография и геоинформатика", код 05.03.03 - уровень бакалавриата, код 05.04.03 - уровень магистратуры, входящие в УГСН "Науки о Земле", код 05.00.00, также, как и отсутствующее в данном Перечне направление подготовки "География", код 05.03.02 - уровень бакалавриата, имеют существенные отличия в содержании образовательных стандартов данных направлений подготовки, что следует из федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования по указанным направлениям подготовки уровней бакалавриата, магистратуры и подготовки кадров высшей квалификации (приказы Минобрнауки России от 12 марта 2015 г. N 212, от 28 августа 2015 г. N 910, от 7 августа 2014 г. N 955, от 30 июля 2014 г. N 870).

С учетом изложенного суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что в Перечень включены специальности и направления подготовки высшего образования, обучение специалистов по которым необходимо приобретение фундаментальных профессиональных компетенций при осуществлении кадастровой деятельности на высоком профессиональном уровне.

Пункт 35 Перечня соответствует пункту 2 части 2 статьи 29 Федерального закона N 221-ФЗ, а также иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не ограничивает право С. на осуществление профессиональной кадастровой деятельности. В целях осуществления кадастровой деятельности для административного истца как лица, имеющего высшее образование по направлению подготовки, не вошедшему в Перечень, Федеральным законом N 221-ФЗ предусмотрена возможность получения (совершенствования) необходимой квалификации по дополнительной профессиональной программе в области кадастровых отношений в соответствии с Приказом N 541, которым утверждена Программа профессиональной переподготовки "Кадастровая деятельность".

Ссылка в апелляционной жалобе о том, что Перечень нарушает права административного истца, в связи с исключением ее из членов СРО КИ, несостоятельна. Учитывая положения законодательства, с 1 января 2020 г. в составе СРО КИ не должно быть лиц, как имеющих среднее профессиональное образование, так и имеющих высшее непрофильное образование, то есть по специальности или направлению подготовки, отсутствующих в перечне, утвержденном органом нормативного правового регулирования в сфере кадастровых отношений, не изъявивших желание пройти обучение по программе профессиональной переподготовки. Федеральный закон N 221-ФЗ не ограничивает физическое лицо, претендующее на осуществление кадастровой деятельности, вновь вступить в члены СРО КИ, при условии его соответствия обязательным требованиям членства в СРО КИ.

Довод апелляционной жалобы о том, что в пункте 35 Перечня неправомерно закреплён уровень образования (не просто высшее образование, а высшая квалификация - аспирантура), ошибочен. Область профессиональной деятельности выпускников, освоивших программу аспирантуры, в соответствии с пунктом 4.1 приказа Минобрнауки от 30 июля 2014 г. N 870 "Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования

по направлению подготовки 05.06.01 Науки о земле (уровень подготовки кадров высшей квалификации)" включает решение проблем, требующих применения фундаментальных и прикладных знаний в сфере наук о Земле. Виды профессиональной деятельности, к которым готовятся выпускники, освоившие программу аспирантуры: научно-исследовательская деятельность в области наук о Земле; преподавательская деятельность по образовательным программам высшего образования. Программа аспирантуры направлена на освоение всех видов профессиональной деятельности, к которым готовится выпускник (пункт 4.3).

Включение в пункт 35 Перечня кода 05.06.01 не противоречит каким-либо нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Ссылка в апелляционной жалобе о том, что Перечень, в частности, его пункт 35 имеет неоднозначное толкование, ошибочна. Оспариваемое положение нормативного правового акта является ясным и определенным, двойного толкования не содержит.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что Общероссийский классификатор специальностей по образованию ОК 009-2016 не мог применяться, поскольку не зарегистрирован в Минюсте России, несостоятельно, поскольку в соответствии с пунктом 13.2 Приказа Минюста России от 23 апреля 2020 г. N 105 "Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" документы по стандартизации, утвержденные федеральными органами исполнительной власти, не подлежат государственной регистрации.

Довод апелляционной жалобы о том, что при рассмотрении настоящего административного дела суд первой инстанции допустил существенные нарушения норм материального права, влекущие отмену обжалуемого решения, нельзя признать обоснованным.

В силу части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

При рассмотрении настоящего административного дела все перечисленные обстоятельства судом первой инстанции были выяснены и отражены в обжалуемом решении.

Решение суда принято при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права.

Установив, что пункт 35 Перечня не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, 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 С.

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 23 июля 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу С. - без удовлетворения.

Председательствующий
Г.В.МАНОХИНА

Члены коллегии
В.Ю.ЗАЙЦЕВ
Ю.В.СИТНИКОВ
