



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ21-113

## РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

27 апреля 2021 г.

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

Кириллова В.С.  
Сибиле Г.В.  
Гончаровой Н.Ю.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Саморегулируемой организации Союз организаций «Автоматизированные системы безопасности» о признании недействующим информационного письма Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 25 декабря 2018 г. № 43-8785-19 «О порядке применения оборудования систем передачи извещений о пожаре»,

### установил:

25 декабря 2018 г. Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее также – МЧС России) издано информационное письмо № 43-8785-19 «О порядке применения оборудования систем передачи извещений о пожаре» (далее – Письмо).

Из Письма, которое адресовано пользователям информации, следует, что в целях разрешения возникающих проблемных вопросов, а также выработки единой позиции в части установления требований к формам и способам дублирования сигнала о возникновении пожара на пульт пожарно-спасательного подразделения сообщается следующее.

В соответствии с частью 7 статьи 83 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» дублирование сигналов о возникновении пожара на пульт подразделения пожарной охраны предусматривается исключительно для объектов класса функциональной пожарной опасности Ф1.1 (здания детских

дошкольных образовательных учреждений, специализированных домов престарелых и инвалидов, больницы, спальные корпуса образовательных учреждений интернатного типа и детских учреждений), Ф1.2 (гостиницы, общежития и т.п.), Ф4.1 (здания образовательных учреждений и т.п.), Ф4.2 (здания образовательных учреждений: высшего профессионального образования и дополнительного профессионального образования).

В рамках актуализации требований пожарной безопасности издан приказ МЧС России от 5 сентября 2018 г. № 374 «О признании утратившими силу некоторых приказов МЧС России», предусматривающий отмену нормативных актов, в том числе приказов МЧС России от 29 января 2016 г. № 35 «О признании утратившими силу некоторых приказов МЧС России и организации работы по совершенствованию систем передачи информации о возникновении пожара и чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 16 октября 2017 г. № 443 «Об организации работы по передаче сигнала о возникновении пожара в пожарно-спасательные подразделения без участия работников объекта и (или) транслирующей этот сигнал организации» и от 15 января 2018 г. № 8 «О внесении изменений в приказ МЧС России от 16 октября 2017 г. № 443».

Вместе с тем указанным приказом действие приказа МЧС России от 28 декабря 2009 г. № 743 «О принятии на снабжение в системе МЧС России программно-аппаратного комплекса системы мониторинга, обработки и передачи данных о параметрах возгорания, угрозах и рисках развития крупных пожаров в сложных зданиях и сооружениях с массовым пребыванием людей, в том числе в высотных зданиях» не восстановлено. Издание указанного приказа не является основанием для прекращения эксплуатации оборудования системы передачи извещений о пожаре, ранее установленного в подразделениях пожарной охраны, до истечения установленного срока службы (годности).

Действующим законодательством предусмотрено проведение процедуры подтверждения соответствия оборудования системы передачи извещений о пожаре требованиям Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности». При этом не ограничивается тип указанных приборов, а также способы передачи информации при дублировании сигнала о возникновении пожара в подразделение пожарной охраны.

Саморегулируемая организация Союз организаций «Автоматизированные системы безопасности» обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим Письма, ссылаясь на то, что оно является актом, содержащим разъяснения законодательства и обладающим нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределённого круга лиц, по своему содержанию не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, а именно части 7 статьи 83 Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», не соответствует формальным требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам

федеральных органов исполнительной власти. По мнению административного истца, оспариваемым письмом территориальным органам МЧС России предоставлено право осуществлять действия, явно выходящие за пределы их полномочий, которые влекут существенное нарушение прав и законных интересов граждан и организаций, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Считает, что Письмо вводит требование – вызов подразделений пожарной охраны на пожары в автоматизированном режиме (за исключением вызова по телефону «01» и «112») для социально значимых объектов с массовым пребыванием людей, в основном бюджетных учреждений, становится платным.

Требование мотивировано тем, что Письмо устанавливает обязательные для соблюдения требования пожарной безопасности технического характера к системам противопожарной защиты и порядку их эксплуатации, используется в деятельности территориальными органами МЧС России, обязательно к применению организациями, осуществляющими лицензируемую деятельность по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений.

В письменных возражениях МЧС России указало, что оспариваемый акт издан им в пределах предоставленных полномочий, не является нормативным правовым актом, носит информационный характер, содержание Письма соответствует действительному смыслу разъясняемых нормативных положений, не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Министерство юстиции Российской Федерации в письменном отзыве заявило о рассмотрении административного искового заявления по существу без участия его представителя, просило в удовлетворении административного искового заявления отказать, указав на то, что Письмо соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений.

В судебном заседании представители административного истца Саморегулируемой организации Союз организаций «Автоматизированные системы безопасности» Кривошонок В.В., Воронова Н.В. и Неверов В.В. поддержали заявленное требование.

Представитель МЧС России Османова А.К. возражала против удовлетворения административного иска.

Выслушав объяснения представителей административного истца Саморегулируемой организации Союз организаций «Автоматизированные системы безопасности» Кривошонка В.В., Вороновой Н.В. и Неверова В.В., возражения представителя Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Османовой А.К., обсудив письменный отзыв Министерства юстиции Российской Федерации, проверив наличие у оспариваемого акта нормативных свойств и его соответствие действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать,

Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Согласно пункту 1 Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868, МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

В силу названного выше положения МЧС России обобщает практику применения законодательства Российской Федерации в сфере своей деятельности (пункт 5); осуществляет руководство деятельностью федеральной противопожарной службы, координацию деятельности всех видов пожарной охраны (подпункт 4 пункта 8); издаёт нормативные правовые акты и иные документы по вопросам обеспечения пожарной безопасности (подпункт 2 пункта 9).

Действующим законодательством МЧС России не наделено полномочиями давать разъяснения норм Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», однако это не исключает реализацию возложенных на министерство полномочий, таких как дача вышестоящим органом государственного управления официального разъяснения законоположения, регулирующего вопросы, отнесённые к его компетенции.

Таким образом, Письмо издано МЧС России при реализации полномочий, установленных законом.

Письмо, как следует из представленных материалов, адресовано пользователям информации, направлено для изучения и использования в работе главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации в приложении к письму от 29 декабря 2018 г. № 19-2-3-3321, а также размещено на официальном сайте указанного министерства в сети «Интернет» ([www.mchs.gov.ru](http://www.mchs.gov.ru)).

Письмо не является нормативным актом МЧС России, вместе с тем с учётом целевого характера Письма и в силу принципа ведомственной субординации изложенные в нём разъяснения опосредованно через правоприменительную деятельность приобрели, по сути, обязательный характер в отношении неопределённого круга лиц, рассчитаны на неоднократное применение.

В соответствии с требованиями пункта 1 части 5 статьи 217<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, суд

принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределённый круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Подобные основания для удовлетворения заявленного требования по настоящему делу не имеются.

Анализ Письма позволяет сделать вывод, что его общее содержание имеет информационно-разъяснительный характер, связанный с разрешением возникающих проблемных вопросов и выработкой единой позиции в части установления требований к формам и способам дублирования сигнала о возникновении пожара на пульт пожарно-спасательного подразделения.

Изложенные в Письме разъяснения не изменяют и не дополняют действующих положений законодательства, а воспроизведённые в нём конкретные нормы права и сопутствующая им интерпретация не выходят за рамки адекватного истолкования, соответствуют действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений и не устанавливают не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила.

Доводы административного истца о том, что Письмо не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, лишены правовых оснований.

В силу статьи 20 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» к нормативным документам по пожарной безопасности относятся стандарты, нормы и правила пожарной безопасности, инструкции и иные документы, содержащие требования пожарной безопасности.

Техническое регулирование в области пожарной безопасности осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о техническом регулировании в области пожарной безопасности (абзац четвёртый статьи 20 названного федерального закона).

Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» определяет основные положения технического регулирования в области пожарной безопасности и устанавливает общие требования пожарной безопасности к объектам защиты (продукции), в том числе к зданиям и сооружениям, производственным объектам, пожарно-технической продукции и продукции общего назначения (часть 1 статьи 1).

Согласно частям 1, 3 статьи 5 этого федерального закона каждый объект защиты должен иметь систему обеспечения пожарной безопасности. Система обеспечения пожарной безопасности объекта защиты включает в себя систему предотвращения пожара, систему противопожарной защиты, комплекс организационно-технических мероприятий по обеспечению пожарной безопасности.

Система передачи извещений о пожаре, в силу пункта 37 статьи 2 Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», представляет собой совокупность совместно действующих технических средств, предназначенных для передачи по каналам связи и приёма в пункте централизованного наблюдения извещений о пожаре на охраняемом объекте, служебных и контрольно-диагностических извещений, а также (при наличии обратного канала) для передачи и приёма команд телеуправления.

Аналогичное понятие содержится в Техническом регламенте Евразийского экономического союза «О требованиях к средствам обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения», утверждённом Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 23 июня 2017 г. № 40.

По смыслу статей 42, 46 Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» указанная система передачи извещений и оборудование, входящее в данную систему, относятся к средствам пожарной автоматики, которые классифицируются как пожарная техника.

Частью 2 статьи 54 поименованного федерального закона определено, что системы пожарной сигнализации, оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре должны быть установлены на объектах, где воздействие опасных факторов пожара может привести к травматизму и (или) гибели людей. Перечень объектов, подлежащих оснащению указанными системами, устанавливается нормативными документами по пожарной безопасности.

В соответствии с частью 7 статьи 83 Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» системы пожарной сигнализации должны обеспечивать подачу светового и звукового сигналов о возникновении пожара на приёмно-контрольное устройство в помещении дежурного персонала или на специальные выносные устройства оповещения, а в зданиях классов функциональной пожарной опасности Ф1.1, Ф1.2, Ф4.1, Ф4.2 – с дублированием этих сигналов на пульт подразделения пожарной охраны без участия работников объекта и (или) транслирующей этот сигнал организации.

Исходя из положений статьи 32 упомянутого федерального закона к вышеуказанным классам функциональной пожарной опасности относятся: Ф1.1 – здания дошкольных образовательных организаций, специализированных домов престарелых и инвалидов (неквартирные), больницы, спальные корпуса образовательных организаций с наличием интерната и детских организаций; Ф1.2 – гостиницы, общежития, спальные корпуса санаториев и домов отдыха общего типа, кемпингов, мотелей и пансионатов; Ф4.1 – здания общеобразовательных организаций, организаций дополнительного образования детей, профессиональных образовательных организаций; Ф4.2 – здания образовательных организаций высшего образования, организаций дополнительного профессионального образования.

В силу пункта 4 статьи 83 Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» автоматические установки пожаротушения и пожарной сигнализации в зависимости от разработанного

при их проектировании алгоритма должны обеспечивать автоматическое обнаружение пожара, подачу управляющих сигналов на технические средства оповещения людей о пожаре и управления эвакуацией людей, приборы управления установками пожаротушения, технические средства управления системой противодымной защиты, инженерным и технологическим оборудованием.

Разделом 9 национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 53325-2012 «Техника пожарная. Технические средства пожарной автоматики. Общие технические требования. Методы испытания», утверждённого и введённого приказом Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1028-ст, установлено, что система передачи извещения о пожаре включает приборы объектовые оконечные, ретрансляторы и приборы пультовые оконечные, вследствие чего можно сделать вывод о том, что системы передачи извещений о пожаре различных производителей являются самостоятельными системами, предназначенными для технической организации линий связи между приборами объектовыми оконечными, ретрансляторами и приборами пультовыми оконечными.

Статьёй 145 Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» закреплено обязательное подтверждение соответствия объектов защиты (продукции) требованиям этого федерального закона осуществляется в форме декларирования соответствия или в форме обязательной сертификации (часть 3). Обязательному подтверждению соответствия требованиям пожарной безопасности подлежат объекты защиты (продукция) общего назначения и пожарная техника, требования пожарной безопасности к которым устанавливаются этим федеральным законом и (или) техническими регламентами, принятыми в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. 184-ФЗ «О техническом регулировании», содержащими требования к отдельным видам продукции (часть 4). Декларирование соответствия продукции требованиям данного федерального закона может осуществляться юридическим лицом или физическим лицом, зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя на территории Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, которые являются изготовителями (продавцами) продукции, либо юридическим лицом или физическим лицом, зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя на территории Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, выполняющими по договору функции иностранного изготовителя (продавца) в части обеспечения соответствия поставляемой продукции требованиям этого федерального закона, а также несущими ответственность за нарушение указанных требований (часть 5).

В соответствии с пунктами 1, 2 статьи 23 Федерального закона «О техническом регулировании» обязательное подтверждение соответствия проводится только в случаях, установленных соответствующим техническим регламентом, и исключительно на соответствие требованиям технического

регламента. Форма и схемы обязательного подтверждения соответствия могут устанавливаться только техническим регламентом с учётом степени риска недостижения целей технических регламентов.

Соответствие продукции требованиям технических регламентов подтверждается сертификатом соответствия, выдаваемым заявителю органом по сертификации (пункт 2 статьи 25 названного федерального закона).

Пожарная техника, в том числе система передачи извещений и соответствующее оборудование, входящее в неё, согласно пункту 4 статьи 145 Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» подлежит обязательному подтверждению соответствия требованиям пожарной безопасности.

Объектовые станции, позволяющие выводить тревожные сигналы по различным каналам связи от объектов защиты на пультовое оборудование, установленное в подразделениях пожарной охраны, могут быть любых производителей при наличии определённых условий по сертификации.

В законодательстве Российской Федерации, как верно указано в Письме, отсутствуют запреты на ограничение типов приборов и способов передачи информации при дублировании сигнала о возникновении пожара в подразделение пожарной охраны.

Таким образом, воспроизведение в тексте Письма отдельных положений действующего законодательства Российской Федерации, в частности части 7 статьи 83 Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», без изменения их содержания не связано с их нормативным толкованием, а, как следует из содержания оспариваемого акта, используется для описания правовой ситуации в мотивах основных выводов Письма, в том числе изложенного в его абзаце шестом.

Оспариваемое письмо не является нормативным правовым актом, не вводит нового правового регулирования, не изменяет и не прекращает действия иных нормативных правовых актов, подлежащих применению, следовательно, его издание не требует соблюдения процедур, предусмотренных Указом 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 Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации установлен запрет, согласно которому издание нормативных правовых актов в виде писем, распоряжений и телеграмм не допускается. Из чего следует, что никакие письма федеральных органов исполнительной власти не могут быть основанием для регулирования правоотношений.

Применительно к производству по административным делам об

оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации не предусматривает проверку таких актов на предмет их соответствия различным правоприменительным решениям, в том числе судов.

Письмо в силу требований статьи 15 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, статьи 13 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, статьи 11 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации не относится к числу нормативных правовых актов, применяемых судами, арбитражными судами при рассмотрении и разрешении соответствующих дел, следовательно, содержащиеся в нём разъяснения не являются обязательными для судов.

Иные доводы административного истца направлены на оценку правильности выбора и применения норм права определённым правоприменителем в отношениях с участием административного истца и связаны с необходимостью установления конкретных фактических обстоятельств, что не входит в предмет рассмотрения по настоящему административному делу. Правоприменительные решения, с которыми административный истец выражает несогласие, могут быть обжалованы в порядке, предусмотренном законом.

По приведённым выше мотивам Письмо не подлежит признанию недействующим по результатам проверки его содержания, поскольку оно не оказывает общерегулирующего воздействия на общественные правоотношения, отличного от требований закона. В связи с этим доводы административного истца о нарушении Письмом его прав и законных интересов, в том числе неопределённого круга лиц в указанных им аспектах, несостоятельны.

Руководствуясь статьями 175–180, 217<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

**решил:**

в удовлетворении административного искового заявления Саморегулируемой организации Союз организаций «Автоматизированные системы безопасности» о признании недействующим информационного письма Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 25 декабря 2018 г. № 43-8785-19 «О порядке применения оборудования систем передачи извещений о пожаре» 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



В.С. Кириллов