



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-233

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

6 июля 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Вавилычевой Т.Ю.,  
Ситникова Ю.В.

при секретаре  
с участием прокурора

Горбачевой Е.А.  
Гавриловой М.Н.

рассмотрела 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»

по апелляционной жалобе данной организации на решение Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 2021 г. по делу № АКПИ21-113, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей административного истца Вороновой Н.В. и Кривошонка В.В., поддержавших апелляционную жалобу, объяснения представителя административного ответчика Османовой А.К., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гавриловой М.Н.,

полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее также – МЧС России) издано информационное письмо от 25 декабря 2018 г. № 43-8785-19 «О порядке применения оборудования систем передачи извещений о пожаре» (далее – Письмо). В Письме, которое адресовано пользователям информации, указано, что в настоящее время в адрес МЧС России продолжают поступать обращения от юридических лиц и граждан по реализации положений Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (далее – Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», Федеральный закон), касающиеся дублирования сигналов на пульт подразделения пожарной охраны без участия работников объекта и (или) транслирующей этот сигнал организации и порядка обслуживания и содержания оборудования системы передачи извещений (абзац первый). 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 (абзац второй).

В соответствии с частью 7 статьи 83 Федерального закона «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) (абзац третий).

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 16.10.2017 № 443» (абзац четвертый).

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) (абзац пятый).

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 (абзац шестой). Одновременно сообщается, что в настоящее время прорабатывается возможность отнесения указанной деятельности в отдельную государственную услугу и устанавливаются требования к организациям, выполняющим работы по установке и обслуживанию приборов пультовых оконечных (абзац седьмой).

Саморегулируемая организация Союз организаций «Автоматизированные системы безопасности» (далее – СРО Союз «АСБ») оспорила в Верховный Суд Российской Федерации Письмо, указав, что оно является актом, содержащим разъяснения законодательства и обладающим нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц, по своему содержанию не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, а именно части 7 статьи 83 Федерального закона, не соответствует формальным требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти. 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.

Административный истец полагает, 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. Оно 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.

МЧС России административный иск не признало, ссылаясь на то, 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.

Привлеченное к участию в деле в качестве заинтересованного лица Министерство юстиции Российской Федерации полагало, что Письмо соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления СРО Союз «АСБ» отказано.

В апелляционной жалобе административный истец просит данное решение отменить ввиду его незаконности и необоснованности и принять новое решение об удовлетворении заявленного требования. По мнению СРО Союз «АСБ», обжалуемый судебный акт не отвечает критериям мотивированности, выводы суда первой инстанции противоречат материалам дела, правовой позиции сторон, включая административного ответчика, являются противоречивыми и взаимоисключающими, суд фактически проигнорировал нормы материального и процессуального права, не указал основания для отказа в удовлетворении административного иска.

Согласно письменным возражениям МЧС России на апелляционную жалобу доводы, изложенные в ней, не подтверждают нарушения Верховным Судом Российской Федерации норм материального и процессуального права, сводятся к несогласию административного истца с установленными судом первой инстанции фактическими обстоятельствами дела и не могут быть признаны основанием для отмены решения, которое является законным и обоснованным, вынесенным в результате всестороннего и объективного исследования обстоятельств дела.

Министерство юстиции Российской Федерации в отзыве на апелляционную жалобу выразило с ней несогласие и просило рассмотреть ее без участия представителя Министерства.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Статья 217<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующая рассмотрение административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее – акты, обладающие нормативными

свойствами), предусматривает, что такие дела рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 этого кодекса, с особенностями, определенными данной статьей (часть 1).

При рассмотрении административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; обладает ли оспариваемый акт нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределенного круга лиц; соответствуют ли положения оспариваемого акта действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений (часть 3).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый акт полностью или в части не обладает нормативными свойствами и соответствует содержанию разъясняемых им нормативных положений (пункт 2 части 5).

Приведенные законоположения при рассмотрении данного административного дела судом первой инстанции соблюдены.

С учетом норм, закрепленных в пунктах 1, 5, подпункте 4 пункта 8, подпункте 1 пункта 9 Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что МЧС России как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области в том числе обеспечения пожарной безопасности, вправе было дать официальное разъяснение по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Письмо, как следует из его содержания и правильно отмечено в обжалуемом решении, носит 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. Оно направлено 29 декабря 2018 г. главным управлениям МЧС России по субъектам Российской Федерации для использования в работе, а также размещено на официальном сайте Министерства в сети «Интернет» ([www.mchs.gov.ru](http://www.mchs.gov.ru)).

При этом, вопреки доводам апелляционной жалобы, Письмо не содержит положений, выходящих за рамки адекватного истолкования действующего законодательства.

В силу части четвертой статьи 20 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» техническое регулирование в области пожарной безопасности осуществляется в порядке, установленном

законодательством Российской Федерации о техническом регулировании в области пожарной безопасности.

Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», принятый в целях защиты жизни, здоровья, имущества граждан и юридических лиц, государственного и муниципального имущества от пожаров, 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).

Названный федеральный закон предусматривает, что каждый объект защиты должен иметь систему обеспечения пожарной безопасности, которая включает в себя систему предотвращения пожара, систему противопожарной защиты, комплекс организационно-технических мероприятий по обеспечению пожарной безопасности (части 1, 3 статьи 5). Системы обнаружения пожара (установки и системы пожарной сигнализации), оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре должны обеспечивать автоматическое обнаружение пожара за время, необходимое для включения систем оповещения о пожаре в целях организации безопасной (с учетом допустимого пожарного риска) эвакуации людей в условиях конкретного объекта. 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 (статья 54).

Кроме того, Федеральный закон выделяет систему передачи извещений о пожаре, под которой понимается совокупность совместно действующих технических средств, предназначенных для передачи по каналам связи и приема в пункте централизованного наблюдения извещений о пожаре на охраняемом объекте, служебных и контрольно-диагностических извещений, а также (при наличии обратного канала) для передачи и приема команд телеуправления (пункт 37 статьи 2). Аналогичное определение приведено в пункте 6 технического регламента Евразийского экономического союза «О требованиях к средствам обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения» (ТР ЕАЭС 043/2017), утвержденного Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 23 июня 2017 г. № 40.

Системы передачи извещений о пожаре являются одним из средств пожарной автоматики, которые относятся к пожарной технике (пункт 4 статьи 42, пункт 5 статьи 46 Федерального закона).

Утвержденный приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22 ноября 2012 г. № 1028-ст национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 53325-2012 «Техника пожарная. Технические средства пожарной автоматики. Общие технические требования. Методы испытаний» содержит специальный раздел 9 «Системы передачи

извещений о пожаре» и в разделе 3 приводит следующие термины: прибор объектовый оконечный – компонент системы передачи извещений о пожаре, устанавливаемый на контролируемом объекте, обеспечивающий прием извещений от приемно-контрольных приборов, приборов управления или других технических средств пожарной автоматики объекта, передачи полученной информации по каналу связи напрямую или через ретранслятор в пункт централизованного наблюдения или в помещение с персоналом, ведущим круглосуточное дежурство, а также для приема команд телеуправления (при наличии обратного канала); прибор пультовой оконечный – компонент системы передачи извещений о пожаре, обеспечивающий прием извещений от приборов объектовых оконечных, их преобразование и отображение посредством световой индикации и звуковой сигнализации в пункте централизованного наблюдения или в помещениях с персоналом, ведущим круглосуточное дежурство, а также для передачи на приборы объектовые оконечные команд телеуправления (при наличии обратного канала); ретранслятор – компонент системы передачи извещений о пожаре, устанавливаемый в промежуточном пункте между объектом и пунктом централизованного наблюдения и служащий для приема информационных сигналов от приборов объектовых оконечных или других ретрансляторов, их усиления и/или преобразования, с последующей передачей на приборы пультовые оконечные или другие ретрансляторы, а также (при наличии обратного канала) для приема от приборов пультовых оконечных (ретрансляторов) и передачи на приборы объектовые оконечные (ретрансляторы) команд телеуправления управления (при наличии обратного канала).

Проанализировав положения статьи 23 «Обязательное подтверждение соответствия», статьи 25 «Обязательная сертификация» Федерального закона от 27 декабря 2002 г. 184-ФЗ «О техническом регулировании», статьи 145 «Подтверждение соответствия объектов защиты (продукции) требованиям пожарной безопасности» Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», суд первой инстанции правомерно исходил из того, что система передачи извещений о пожаре подлежит обязательному подтверждению соответствия требованиям пожарной безопасности.

Согласно части 7 статьи 83 Федерального закона системы пожарной сигнализации должны обеспечивать подачу светового и звукового сигналов о возникновении пожара на приемно-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.

К перечисленным зданиям относятся здания дошкольных образовательных организаций, специализированных домов престарелых и инвалидов (неквартирные), больницы, спальные корпуса образовательных

организаций с наличием интерната и детских организаций; гостиницы, общежития, спальные корпуса санаториев и домов отдыха общего типа, кемпингов, мотелей и пансионатов; здания общеобразовательных организаций, организаций дополнительного образования детей, профессиональных образовательных организаций; здания образовательных организаций высшего образования, организаций дополнительного профессионального образования (подпункты «а», «б» пункта 1, подпункты «а», «б» пункта 4 статьи 32 Федерального закона).

Указание в Письме на то, что 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, суд первой инстанции правильно признал обоснованным, поскольку оно согласуется с нормами, регулируемыми рассматриваемые отношения, в том числе с частью 7 статьи 83 Федерального закона.

Вывод суда первой инстанции о том, что оспариваемый акт не оказывает общерегулирующего воздействия на общественные отношения, отличного от требований закона, в апелляционной жалобе не опровергнут.

Оснований считать, что Письмо не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений и нарушает права и законные интересы СРО Союз «АСБ» и ее членов – организаций, осуществляющих лицензируемую деятельность по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений, не имеется.

Поскольку оспариваемый акт не устанавливает, не изменяет и не отменяет правила, обязательные для неопределенного круга лиц, и не содержит положений, выходящих за рамки адекватного истолкования действующего законодательства, суд первой инстанции правомерно отказал административному истцу в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое решение содержит правовой анализ норм, регулирующих рассматриваемые отношения, должным образом мотивировано, в нем отражены все юридически значимые обстоятельства по делу, перечисленные в части 3 статьи 217<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Предусмотренные статьей 310 данного кодекса основания для отмены решения в апелляционном порядке отсутствуют.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Саморегулируемой организации Союз организаций «Автоматизированные системы безопасности» – без удовлетворения.

Председательствующий



**В.Ю. Зайцев**

Члены коллегии



**Т.Ю. Вавилычева**

**Ю.В. Ситников**