



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ13-507

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

28 ноября 2013 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Федина А.И.,
Манохиной Г.В.,
Лаврова Н.Г.

при секретаре

Диордиеве А.И.

с участием прокурора

Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Федерального государственного унитарного предприятия «Главный центр Специальной связи» о признании недействующими государственных строительных норм и правил СНиП 21-01-97* «Пожарная безопасность зданий и сооружений», принятых и введенных в действие постановлением Министерства строительства Российской Федерации от 13 февраля 1997 г. № 18-7,

по апелляционной жалобе заявителя на решение Верховного Суда Российской Федерации от 10 сентября 2013 г., которым в удовлетворении заявленного требования отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Федина А.И., объяснения представителей заявителя Назарова С.А., Свиридова А.М. и Палаткина А.С., поддержавших доводы апелляционной жалобы, объяснения представителей Министерства регионального развития Российской Федерации – Белова А.В., Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству – Кораевой А.А. и Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – Андреева М.А., возражавших против удовлетворения апелляционной жалобы,

заклучение прокурора Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Министерства строительства Российской Федерации от 13 февраля 1997 г. № 18-7 приняты и введены в действие с 1 января 1998 г. государственные строительные нормы и правила СНиП 21-01-97* «Пожарная безопасность зданий и сооружений» (далее – Строительные нормы и правила).

Федеральное государственное унитарное предприятие «Главный центр Специальной связи» (далее – ФГУП ГЦСС) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании Строительных норм и правил недействующими, ссылаясь на то, что данный правовой акт не направлялся на государственную регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) и официально не публиковался несмотря на то, что, по мнению заявителя, содержит все необходимые признаки нормативного правового акта.

Заявитель полагает, что оспариваемые Строительные нормы и правила в той части, в которой ими устанавливаются противопожарные требования, обязательные к исполнению при эксплуатации зданий (за исключением объектов жилищно-коммунального назначения), приняты Министерством строительства Российской Федерации с превышением полномочий, установленных Положением о Министерстве строительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14 октября 1994 г. № 1170 (далее – Положение о Минстрое России).

В обоснование заявленного требования ФГУП ГЦСС также указывает, что Строительные нормы и правила противоречат Федеральному закону от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», Федеральному закону от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», Федеральному закону от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», поскольку регулируют те же отношения, что и указанные федеральные законы, порождая при этом неопределенность в правоприменительной практике.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 10 сентября 2013 г. в удовлетворении требования заявителю отказано.

В апелляционной жалобе ФГУП ГЦСС просит указанное решение суда отменить, считая его незаконным и необоснованным, и принять по делу новое решение, которым признать недействующим в качестве нормативного правового акта Строительные нормы и правила ввиду их несоответствия Указу 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», а также Федеральному закону

от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности». Также заявитель просит признать недействующими Строительные нормы и правила по мотиву их принятия Министерством строительства Российской Федерации с превышением полномочий.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для её удовлетворения.

Согласно Положению о Минстрое России, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 14 октября 1994 г. № 1170, и действовавшему на момент издания Строительных норм и правил, данное министерство в соответствии с возложенными на него задачами осуществляло функции по разработке, принятию и изданию государственных стандартов, норм и правил в области строительства, архитектуры, градостроительства, а также по эксплуатации, капитальному ремонту и реконструкции объектов жилищно-коммунального назначения, обязательные для исполнения как юридическими, так и физическими лицами, и контролю за их соблюдением на территории Российской Федерации (пункты 7 и 8).

Строительные нормы и правила устанавливают общие требования противопожарной защиты помещений, зданий и других строительных сооружений (далее – зданий) на всех этапах их создания и эксплуатации, а также пожарно-техническую классификацию зданий, их элементов и частей, помещений, строительных конструкций и материалов и подлежат обязательному соблюдению (абзац восьмой введения и пункт 1.1).

С учётом изложенного суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что Строительные нормы и правила, как содержащие противопожарные требования (в том числе эксплуатационные характеристики, обуславливающие противопожарную защиту), применимые к объектам защиты – зданиям и связанным с этими требованиями к зданиям процессам проектирования, строительства и эксплуатации, которые должны быть достигнуты в процессе проектирования и строительства, изданы Минстроем России в пределах предоставленных ему полномочий.

Утверждение заявителя об ограничении полномочий Минстроя России на момент издания им оспоренных Строительных норм и правил исключительно сферой, касающейся объектов жилищно-коммунального назначения, основано на ошибочном толковании пункта 8 Положения о Минстрое России, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 14 октября 1994 г. № 1170, который, как следует из его содержания, такого ограничения не содержит.

Доводы ФГУП ГЦСС о том, что оспоренный акт по существу относится к нормативно-правовым, судом первой инстанции проверялся и правильно был признан несостоятельным по следующим основаниям.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» (пункт 9) определено,

что существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются:

- издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом,

- наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение и направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции правильно исходил из того, что оспоренный акт, формируя правоотношения с объектами защиты, носит технический характер, направлен на достижение конкретного порядка действий людей, однако формально-определенных правил поведения, из которых вытекали бы права и обязанности участников общественных отношений, не содержит.

Строительные нормы и правила, как следует из их содержания, предусматривают, в частности, пожарно-техническую классификацию строительных материалов, конструкций, помещений, зданий, элементов и частей зданий, средства и способы обеспечения безопасности людей, предотвращение распространения пожара, тушения пожара и спасательных работ (разделы 5–8) и таким образом закрепляют юридически обязательные конкретные минимальные требования технического характера к объектам защиты – зданиям, которые выступают критерием пожарной безопасности на всех стадиях его жизненного цикла, в том числе эксплуатации.

Таким образом, оспоренные нормы и правила сами по себе не обладают указанными выше признаками нормативного правового акта, т.к. устанавливают не правовые, а технические нормы, и, следовательно, не подпадают под действие 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», содержащего требования об обязательном официальном опубликовании и регистрации в Минюсте России нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права и свободы граждан и организаций.

Согласно подпункту «г» пункта 15 ранее действовавшего приказа Минюста России от 14 июля 1999 г. № 217 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» технические акты, в том числе СНИПы, не подлежали представлению на государственную регистрацию, если они не содержали правовых норм.

Аналогичное указание содержится и в действующих Разъяснениях о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88.

Довод апелляционной жалобы о неверном определении судом характера норм, содержащихся в оспоренном акте, ошибочен. Утверждение заявителя о том, что несоблюдение данных Строительных норм и правил может повлечь привлечение к административной или уголовной ответственности, не свидетельствует о нормативном правовом характере этого акта, как непосредственно не содержащего правил поведения для участников общественных отношений, направленных на урегулирование этих отношений и затрагивающих права и свободы граждан, а не интересы организаций.

В силу положений пункта 17 постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, утвердившего Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, Строительные нормы и правила как технический акт, не нуждающийся в государственной регистрации, подлежал опубликованию в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, утвердившим акт. При этом порядок вступления данного акта в силу также определялся федеральным органом исполнительной власти, его издавшим.

В соответствии с пунктом 2 Указа Президента Российской Федерации от 17 марта 1997 г. № 249 «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти» Минстрой России преобразован в Государственный комитет Российской Федерации по жилищной и строительной политике (далее – Госстрой России).

Строительные нормы и правила были опубликованы правопреемником Минстроя России – Госстроем России в издательстве Государственного унитарного предприятия – Центре проектной продукции в строительстве (далее – ГУП ЦПП) в 1999 году в качестве нормативного документа в строительстве, размещены в информационно-правовых системах «КонсультантПлюс» и «Гарант».

Согласно письму Госстроя России от 15 апреля 2003 г. № НК-2268/23 к официальным изданиям Госстроя России отнесены издаваемые ГУП ЦПП справочно-информационные издания «Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации» и Перечень «Нормативные и методические документы по строительству».

Ссылка в апелляционной жалобе о том, что оспоренный акт подлежал обязательному опубликованию со времени своего принятия (т.е. в 1997 году) не может свидетельствовать о незаконности обжалованного решения суда, поскольку предусмотренный законодательством порядок опубликования Строительных норм и правил нарушен не был.

Довод заявителя о том, что оспоренный акт не носит обязательный характер, основан на ошибочном толковании норм права. Федеральный закон «О техническом регулировании» определяет, что законодательство Российской Федерации о техническом регулировании состоит из данного Федерального закона, принимаемых в соответствии с ним федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации (пункт 1 статьи 4) и предусматривает, что со дня вступления в силу названного Федерального

закона впредь до вступления в силу соответствующих технических регламентов требования к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей в том числе целям защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества.

Нормативные правовые акты Российской Федерации и нормативные документы федеральных органов исполнительной власти, устанавливающие на период до вступления в силу соответствующих технических регламентов обязательные требования к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, размещаются соответствующими федеральными органами исполнительной власти в информационной системе общего пользования в электронной форме с указанием подлежащих обязательному исполнению структурных единиц (разделов, пунктов) этих актов и документов, за исключением случаев, предусмотренных статьями 5 поименованного Федерального закона (пункт 1 статьи 46).

Статья 4 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» устанавливает, что техническое регулирование в области пожарной безопасности представляет собой в том числе правовое регулирование отношений в области применения и использования требований пожарной безопасности, и относит к нормативным правовым актам Российской Федерации по пожарной безопасности технические регламенты, принятые в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании», федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, устанавливающие обязательные для исполнения требования пожарной безопасности (пункт 2 части 1 и часть 2); в случае, если положениями этого закона (за исключением ряда статей) устанавливаются более высокие требования пожарной безопасности, чем требования, действовавшие до дня вступления в силу соответствующих положений указанного закона, в отношении объектов защиты, которые были введены в эксплуатацию либо проектная документация на которые была направлена на экспертизу до дня вступления в силу соответствующих положений Федерального закона, применяются ранее действовавшие требования. При этом в отношении объектов защиты, на которых были проведены капитальный ремонт, реконструкция или техническое перевооружение, требования Федерального закона применяются в части, соответствующей объему работ по капитальному ремонту, реконструкции или техническому перевооружению (части 2 и 4).

Частью 1 статьи 151 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» предусмотрено, что со дня вступления данного закона в силу до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов требования к объектам защиты (продукции), процессам производства, эксплуатации, хранения, транспортирования, реализации и утилизации (вывода из эксплуатации), установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, подлежат обязательному исполнению в части, не противоречащей требованиям этого Федерального закона.

Как правильно отмечено в обжалованном решении, анализ приведенных выше положений закона позволяет сделать вывод, что Строительные нормы и правила, содержащие обязательные для исполнения требования пожарной безопасности и действовавшие в сфере регулирования Федерального закона до его вступления в силу, подлежат применению в отношении объектов защиты, которые были введены в эксплуатацию либо проектная документация на которые была направлена на экспертизу до дня вступления в силу соответствующих положений этого закона, в части, ему не противоречащей, и при условии установления Федеральным законом более высоких требований к пожарной безопасности.

Довод заявителя о невозможности в настоящее время произвести перепланировку объекта, введенного в эксплуатацию ранее, чем был принят и введен в действие оспоренный акт, не может свидетельствовать о незаконности решения суда, поскольку, как правильно пояснили в суде представители заинтересованных лиц, в отношении таких объектов и в случае, если впоследствии конструктивные изменения на них не производились, Строительные нормы и правила применяются лишь в части эксплуатации.

Предусмотренных законом оснований для отмены решения суда в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 328, 329 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 10 сентября 2013 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Федерального государственного унитарного предприятия «Главный центр Специальной связи» – без удовлетворения.

Председательствующий

А.И. Федин

Члены коллегии

Г.В. Манохина

Н.Г. Лавров