



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ13-662

## Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

10 сентября 2013 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации Петровой Т.А.  
при секретаре Калугине Н.А.  
с участием прокурора Масаловой Л.Ф.,  
рассмотрев 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,

### установил:

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 содержит  
все необходимые признаки нормативного правового акта, однако не  
направлялся на государственную регистрацию в Министерство юстиции  
Российской Федерации (далее – Минюст России) и официально не

опубликован.

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).

Считает, 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 правоприменении.

Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (далее – Госстрой), Министерство регионального развития Российской Федерации (далее – Минрегион России), Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России), Минюст России в письменных возражениях на заявление указали, что противопожарные требования к помещениям, зданиям и другим строительным сооружениям, установленные Строительными нормами и правилами, распространяются на объекты защиты, введенные в эксплуатацию в период до вступления в силу Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», подлежат применению в части, ему не противоречащей, либо при установлении названным Федеральным законом более высоких требований пожарной безопасности, чем требования, действовавшие до дня вступления в силу соответствующих положений этого Федерального закона. Оспариваемый правовой акт принят уполномоченным органом, опубликован в соответствии с законодательством, действующим на момент его издания, и, являясь нормативным техническим актом, не подлежал представлению на государственную регистрацию.

Выслушав объяснения представителей ФГУП ГЦСС Назарова С.А., Свиридова А.М., Палаткина А.С., представителей Госстроя Мамедова Т.И., Колесникова П.П. и Полякова М.В., представителей Минрегиона России Русских Е.Е. и Белова А.В., представителя МЧС России Макаревича А.А., представителя Минюста России Балояна К.Т., исследовав представленные доказательства, оценив Строительные нормы и правила на их соответствие федеральному закону и иным нормативным правовым актам, имеющим

большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей заявление не подлежащим удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации считает, что оснований для удовлетворения заявления ФГУП ГЦСС не имеется.

Согласно Положению о Минстрое России, 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).

Таким образом, Строительные нормы и правила содержат 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.

С учетом изложенного оспариваемый нормативный документ издан Минстроем России в пределах его полномочий.

Указ 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» закрепляет положения, в соответствии с которыми нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер (далее именуются нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (пункт 8); нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» в течение десяти дней после дня их

регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти государственного учреждения – издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, который издается еженедельно. Официальным также является указанный Бюллетень, распространяемый в электронном виде федеральным государственным унитарным предприятием «Научно-технический центр правовой информации «Система» Федеральной службы охраны Российской Федерации, а также органами государственной охраны (пункт 9).

В соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Постановление), нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений (пункт 2); государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (пункт 10); акт, признанный Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит опубликованию в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, утвердившим акт. При этом порядок вступления данного акта в силу также определяется федеральным органом исполнительной власти, издавшим акт (пункт 17).

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.

Оспариваемый акт, формируя правоотношения с объектами защиты, носит технический характер, направлен на достижение конкретного порядка действий людей, однако формально-определенных правил поведения, из которых вытекают права и обязанности участников общественных отношений, не содержит.

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.

В силу положений пункта 17 Постановления 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).

Согласно письму Госстроя России от 15 апреля 2003 г. № НК-2268/23 к официальным изданиям Госстроя России, распространяемым через розничную сеть на бумажном носителе и имеющим на обложке издания соответствующий голографический знак, относились справочно-информационные издания «Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации» и Перечень «Нормативные и методические документы по строительству», издаваемые Государственным унитарным предприятием – Центром проектной продукции в строительстве (далее – ГУП ЦПП).

Строительные нормы и правила были опубликованы правопреемником Минстроя России – Госстроем России в издательстве ГУП ЦПП в 1999 году в качестве нормативного документа в строительстве, размещены в информационно-правовых системах «КонсультантПлюс» и «Гарант».

Таким образом, оспариваемый акт издан федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных полномочий и опубликован в том средстве массовой информации, которое определено в качестве официального издания Госстроя России. Порядок регистрации и опубликования Строительных норм и правил не был нарушен. В связи с этим противопожарные требования, установленные в этом нормативном документе, подлежали обязательному соблюдению. С учетом изложенного необоснованны доводы заявителя о нарушении порядка вступления в силу Строительных норм и правил.

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 статьей 5 поименованного Федерального закона (пункт 1 статьи 46).

Строительные нормы и правила, содержащие общие обязательные требования, направлены на достижение условий защиты жизни и здоровья граждан, а также имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества и размещены в сети Интернет в рамках открытого доступа на сайте Минрегиона России в разделе «Утвержденные документы», что представителями заявителя не оспаривается.

Статья 4 Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (далее – Федеральный закон) 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 Федерального закона (за исключением положений статьи 64, части 1 статьи 82, части 7 статьи 83, части 12 статьи 84, частей 1.1 и 1.2 статьи 97 Федерального закона) 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).

Согласно части 1 статьи 151 Федерального закона со дня вступления его 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 Федерального закона.

Из приведенных законоположений следует, 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 пожарной безопасности.

Следовательно, довод заявителя о том, что сфера пожарной безопасности полностью урегулирована федеральными законами, не основан на содержании приведенных норм. При указанных обстоятельствах утверждение заявителя о том, что технические правила, изложенные в пунктах 1.1, 1.4, 4.3, 6.9, 6.10, 6.16, 6.24–6.26, 6.28, 6.29, 6.34, 7.4, 7.18, 7.23, 7.25, аналогичны нормам Федерального закона, не может являться основанием для удовлетворения заявленных требований.

Частью 4 статьи 4 Федерального закона сохранены действие Строительных норм и правил, изданных с соблюдением порядка регистрации и опубликования таких актов, и, соответственно, их правовая обязательность в случаях, определенных этим законом.

Таким образом, федеральный законодатель включил оспариваемый акт в систему технического регулирования и придал ему правовую форму, при которой применение Строительных норм и правил обеспечивает соблюдение требований Федерального закона к объекту технического регулирования.

Следовательно, оспариваемый акт, не теряя своего технического характера, приобрел качественные признаки нормативного правового акта, предусмотренного частью 2 статьи 4 Федерального закона, содержит

технико-юридические нормы, устанавливающие обязательные для исполнения требования пожарной безопасности, и применяется в нормативном единстве с данным законом.

Содержание приведенных законоположений доведено до всеобщего сведения в связи со вступлением в силу Федерального закона.

С учетом изложенного требования заявителя о признании Строительных норм и правил недействующими ввиду нарушения порядка вступления их в силу не основаны на нормах действующего федерального законодательства. Права, свободы и законные интересы заявителя и иных лиц оспариваемым актом не нарушены.

Руководствуясь статьями 194–199, 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

**решил:**

в удовлетворении заявления 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, 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



Т.А. Петрова