ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ23-141

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 16 мая 2023 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Зайцева В.Ю.,
членов коллегии Вавилычевой Т.Ю.,
Зинченко И.Н.

при секретаре Иванове В.Н.
с участием прокурора Клевцовой Е.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Зверева Константина Юрьевича о признании недействующим пункта 4.8 свода правил «СНиП 2.03.13-88 «Полы» (СП 29.13330.2011), утверждённого приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 785,

по апелляционной жалобе Зверева К.Ю. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2023 г. по делу № АКПИ22-1229, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения административного истца Зверева К.Ю. и его представителя – адвоката Станцеля В.А., поддержавших апелляционную жалобу, представителя Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Кордюковой Е.А., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство регионального развития Российской Федерации (далее также – Минрегион России) приказом от 27 декабря 2010 г. № 785 утвердило свод правил СНиП 2.03.13-88 «Полы» (СП 29.13330.2011) (далее – Свод правил).

Пунктом 4.8 Свода правил предусмотрено, что уровень пола в туалетных и ванных помещениях должен быть на 15-20 мм ниже уровня пола в смежных помещениях либо полы в этих помещениях должны быть отделены порогом высотой не более 20 мм (абзац первый).

В соответствии с приложением Б Свода правил «Жилая среда с планировочными элементами, доступными инвалидам. Правила проектирования» (СП 137.13330.2012), утверждённого приказом Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 27 декабря 2012 г. № 119/ГС, допускается устройство уровня пола в туалетных и ванных помещениях на уровне пола в смежных помещениях при выполнении дополнительных мероприятий по обеспечению безопасности от возможных протечек соседних нижерасположенных помещений, например при выполнении гидроизоляции по всей площади пола во всех помещениях (абзац второй).

Данный пункт действует в редакции приказа Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее также – Минстрой России) от 22 декабря 2021 г. № 982/пр, которым утверждены изменения № 2 к Своду правил, размещённые на сайте данного министерства в сети «Интернет».

Зверев К.Ю. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим пункта 4.8 Свода правил, указав в обоснование заявленного требования, что оспариваемые предписания противоречат частям 5, 6 статьи 3, части 2 статьи 5, частям 1, 6 статьи 6 Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее – Федеральный закон № 384-ФЗ), пункту 2 статьи 9 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 284-ФЗ) и не отвечают принципу правовой определённости. По мнению административного истца, применение единого порядка регистрации и опубликования актов, содержащих одновременно обязательные и необязательные положения, порождает дополнительные неясности у субъектов правоприменительной деятельности, в связи с чем Свод правил должен быть зарегистрирован и опубликован в установленном законом порядке. Также административный истец ссылался на применение к нему оспариваемых нормативных предписаний Свода правил в качестве обязательных требований, хотя таковыми они не являются, что повлекло в отношении его незаконное и необоснованное уголовное преследование и вынесение обвинительного приговора.

В письменных возражениях относительно заявленного требования административный ответчик Минстрой России и привлеченные к участию в деле

в качестве заинтересованных лиц Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (далее также – Росстандарт), Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) указали, что Свод правил издан и введён в действие уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных полномочий, в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации порядком, в оспариваемой части прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2023 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Зверев К.Ю. в апелляционной жалобе, считая решение суда первой инстанции незаконным и необоснованным, просит его отменить в связи с неправильным определением обстоятельств, имеющих значение для административного дела, несоответствием выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам дела, несоответствием содержания решения суда требованиям статьи 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, и вынести новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что выводы суда, изложенные в решении, основаны на неправильном толковании норм материального права. По его мнению, суд первой инстанции должен был проверить оспариваемый пункт 4.8 Свода правил на предмет его противоречия нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и его обязательности, в редакции приказа Минрегиона России от 27 декабря 2010 г. № 785, действовавшей и применённой к административному истцу по состоянию на 30 июня 2017 г.

В возражениях на апелляционную жалобу Росстандарт полагает, что оснований, предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, для отмены решения суда не имеется. Просит рассмотреть апелляционную жалобу в отсутствие его представителя.

Минюст России в отзыве на апелляционную жалобу поддержал правовую позицию, изложенную в возражениях на административный иск, и просил рассмотреть апелляционную жалобу без участия своего представителя.

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

На день принятия Свода правил цели и принципы стандартизации в Российской Федерации устанавливались Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», статья 13 которого относила своды правил к числу документов в области стандартизации, используемых на территории Российской Федерации.

Правила разработки сводов правил были утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2008 г. № 858 «О порядке разработки и утверждения сводов правил».

В силу пункта 2 названных правил разработка и утверждение сводов правил осуществляются федеральными органами исполнительной власти в пределах их полномочий.

Минрегион России на время издания оспариваемого акта являлся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в том числе строительства, архитектуры, градостроительства (за исключением государственного технического учёта и технической инвентаризации объектов капитального строительства), и осуществлял разработку и утверждение сводов правил и других нормативных технических документов добровольного применения в области градостроительной деятельности, эксплуатации зданий и сооружений (пункт 1, подпункт 5.3.15 пункта 5 Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2005 г. № 40).

С 29 сентября 2015 г. правовые основы стандартизации в Российской Федерации, в том числе функционирования национальной системы стандартизации, устанавливает Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 162-ФЗ), направленный, как это следует из его статьи 1, на обеспечение проведения единой государственной политики в сфере стандартизации и на урегулирование отношений в сфере стандартизации, включая отношения, возникающие при разработке (ведении), утверждении, изменении (актуализации), отмене, опубликовании и применении документов по стандартизации.

В силу пункта 7 статьи 10 названного закона федеральные органы исполнительной власти осуществляют разработку, утверждение, изменение и отмену сводов правил в установленной сфере деятельности.

Согласно статье 22 данного закона порядок разработки, утверждения, опубликования, изменения и отмены сводов правил устанавливается Правительством Российской Федерации.

Правилами разработки, утверждения, опубликования, изменения и отмены сводов правил, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2016 г. № 624, которым было признано утратившим силу постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2008 г. № 858, в пункте 3 определено, что разработка, утверждение, изменение и отмена сводов правил осуществляются разработчиком в установленной сфере деятельности.

Пункт 13 названных правил устанавливает, что регистрация свода правил осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере стандартизации в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере стандартизации. Федеральный орган исполнительной власти в сфере стандартизации организует опубликование, издание и распространение свода правил, включая изменения, вносимые в него, для обеспечения доступа к нему заинтересованных лиц (пункт 14).

Таким органом в силу пункта 1 и подпункта 5.4.7.1 пункта 5.4 Положения о Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 294, является Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт), зарегистрировавшее Свод правил.

В настоящее время принятие сводов правил и других нормативно-технических документов добровольного применения, в результате применения которых обеспечивается соблюдение требований Федерального закона № 384-ФЗ, отнесено к компетенции Минстроя России (подпункт 5.2.9 пункта 5 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038).

На основании изложенного суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что Свод правил, включая последующие изменения к нему, утверждён полномочным федеральным органом исполнительной власти и введён в действие с соблюдением установленного порядка и формы издания.

В силу пункта 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие этого акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. При этом в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

В обжалуемом решении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению в данном деле.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу отсутствуют правовые основания для признания недействующим пункта 4.8 Свода правил, так как оспариваемые положения, предусматривающие требования к уровню пола и его устройству, наличию порога в туалетных и ванных помещениях, соответствуют требованиям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, прав и законных интересов административного истца не нарушают.

Федеральный закон № 162-ФЗ в статье 2 определяет, что документ по стандартизации – документ, в котором для добровольного и многократного применения устанавливаются общие характеристики объекта стандартизации, а также правила и общие принципы в отношении объекта стандартизации, за исключением случаев, если обязательность применения документов по стандартизации устанавливается названным Федеральным законом (пункт 1); свод правил – это документ по стандартизации, содержащий правила и общие принципы в отношении процессов в целях обеспечения соблюдения требований технических регламентов (пункт 12).

При рассмотрении настоящего административного дела суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что Свод правил является нормативно-техническим документом, устанавливающим для добровольного применения правила и принципы в отношении процессов для целей соблюдения технических регламентов.

Таким образом, Свод правил нормативным правовым актом не является, так как устанавливает не правовые, а технические нормы и, следовательно, не подпадает под действие требований 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», постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

В пункте 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» разъяснено, что признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нём правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Поскольку оспариваемый в части Свод правил не обладает указанными выше признаками нормативного правового акта, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что данный акт не носит нормативного характера, в связи с чем не подлежал государственной регистрации в Минюсте России и официальному опубликованию в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации для нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

В силу статьи 5^{1} Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» особенности технического регулирования в области обеспечения безопасности зданий и сооружений устанавливаются Федеральным законом № 384-ФЗ, принятым в целях защиты жизни и здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, охраны окружающей среды.

Федеральный закон № 384-ФЗ определяет, что безопасность зданий и сооружений, а также связанных со зданиями и с сооружениями процессов проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса) обеспечивается посредством соблюдения требований названного закона и требований стандартов и сводов правил,

включённых в указанные в частях 1 и 7 статьи 6 данного закона перечни, или требований специальных технических условий (часть 2 статьи 5).

Статьёй 6 названного закона закреплено, что перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона № 384-ФЗ, утверждает Правительство Российской Федерации (часть 1). Национальные стандарты и своды правил, включённые в указанный в части 1 данной статьи перечень, являются обязательными для применения, за исключением случаев осуществления проектирования и строительства в соответствии со специальными техническими условиями (часть 4).

Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 2 апреля 2020 г. № 687 утверждён Перечень документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», в который включён Свод правил (пункт 226).

Пункт 4.8 Свода правил был включён в Перечни национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона № 384-ФЗ, утверждённые постановлениями Правительства Российской Федерации от 4 июля 2020 г. № 985 (утратило силу с 1 сентября 2021 г.) и от 28 мая 2021 г. № 815.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2022 г. № 914 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 28 мая 2021 г. № 815» с 1 сентября 2022 г. нормы Свода правил, в том числе и пункт 4.8, исключены из Перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона № 384-ФЗ.

Учитывая, что в настоящее время пункт 4.8 Свода правил носит рекомендательный характер, так как не включён в Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона № 384-ФЗ, суд первой инстанции правильно указал в обжалуемом решении на необоснованность доводов административного истца, приведённых им и в апелляционной жалобе, об обязательности оспариваемых предписаний.

Кроме того, из содержания постановления Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 г. № 1521 (утратило силу с 1 августа 2020 г. в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 4 июля 2020 г. № 985) усматривается, что пункт 4.8 Свода правил не был включён в утверждённый данным постановлением Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается

соблюдение требований Федерального закона № 384-ФЗ, таким образом, его положения носили рекомендательный характер и подлежали применению на добровольной основе в период действия указанного постановления, в том числе и по состоянию на 30 июня 2017 г.

Довод в апелляционной жалобе о том, что пункт 4.8 Свода правил подлежал признанию не действующим по состоянию на 30 июня 2017 г., поскольку противоречил пункту 2 статьи 9 Федерального закона № 284-ФЗ, не основан на положениях действующего законодательства. Предметом судебного рассмотрения могут быть лишь такие правовые акты, которые на время их оспаривания являются действующими и влекущими нарушение гражданских прав и свобод, требующие судебного пресечения (статьи 213, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Из содержания Свода правил видно, что оспариваемые предписания пункта 4.8 действуют в редакции изменения № 1 к Своду правил, утверждённого приказом Минстроя России от 15 ноября 2017 г. № 1549/пр, и изменения № 2 к Своду правил, утверждённого приказом Минстроя России от 22 декабря 2021 г. № 982/пр, которые и были проверены судом на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Статьёй 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, определяющей обязанности суда при разрешении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, закреплено, что при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 названной статьи, в полном объёме (часть 7).

Рассматривая и разрешая данное административное дело, суд первой инстанции в полной мере выяснил все обстоятельства, установленные частью 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отразил и проанализировал их в обжалуемом решении.

Как правильно указано судом первой инстанции, пункт 4.8 Свода правил не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в том числе и указанным административным истцом положениям Федерального закона № 384-ФЗ, Федерального закона № 284-ФЗ, и не содержит правовой неопределённости, на наличие которой он ссылается и в апелляционной жалобе.

Содержание оспариваемых предписаний Свода правил доступно для понимания субъектами соответствующих правоотношений, является определённым и в нём отсутствуют положения, препятствующие их единообразному уяснению и применению, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам.

Доводы апелляционной жалобы о том, что суд первой инстанции не привёл в решении оценку применения оспариваемого пункта 4.8 Свода правил в

отношении административного истца в качестве обязательных требований по состоянию на 30 июня 2017 г. и нарушения его прав, по сути, сводятся к несогласию с обвинительным приговором Тверского районного суда г. Москвы в отношении Зверева К.Ю., вопрос о законности которого не подлежит рассмотрению в рамках настоящего административного дела, и не свидетельствуют о незаконности обжалованного решения суда, которым в порядке абстрактного нормоконтроля проверено соответствие оспоренных предписаний нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. Вопреки утверждениям в апелляционной жалобе суд при разрешении настоящего дела исследовал представленный административным истцом судебный акт с его участием (л.д. 185) и отразил это обстоятельство в обжалуемом решении.

Обжалуемое решение суда соответствует требованиям статьи 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отвечает нормам материального права, правильно применённым и истолкованным при рассмотрении и разрешении данного административного дела.

Выводы суда первой инстанции, изложенные в обжалованном решении о соответствии оспариваемого пункта 4.8 Свода правил, положения которого не нарушают прав и законных интересов административного истца в указанном им аспекте, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству. Утверждения в апелляционной жалобе о незаконности таких выводов суда направлены на их переоценку, основаны на ошибочном толковании норм материального и процессуального права и не свидетельствуют о незаконности обжалуемого решения суда.

Предусмотренных статьёй 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 20 февраля 2023 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Зверева Константина Юрьевича – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии Т.Ю. Вавилычева

И.Н. Зинченко