



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ20-261

## РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

10 июля 2020 г.

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

Романенкова Н.С.  
Кириллова В.С.,  
Назаровой А.М.  
Березиной А.В.  
Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Писаревского Тимофея Михайловича о признании недействующим постановления Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации»,

### установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 417 утверждены Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации (далее – Постановление).

Гражданин Писаревский Т.М. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим Постановления, ссылаясь на то, что при издании оспариваемого нормативного правового акта нарушен порядок его принятия и опубликования.

Как указывает административный истец, размещенный на официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>) электронный образ Постановления представляет непосредственную угрозу правам и свободам неограниченного круга лиц на территории Российской Федерации, включая его, поскольку в силу обязательности применения утвержденных им Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации (далее – Правила) при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации создает недопустимые в силу Конституции Российской Федерации правовые последствия, не исключающие преждевременную утрату жизни гражданами как прямое следствие исполнения Правил, что впоследствии не позволит восстановить жизнь преждевременно утративших жизнь граждан, а также при обращении выживших граждан за судебной защитой ввиду неправомерности опубликованного Постановления повлечет существенные издержки для бюджета Российской Федерации.

Административный истец Писаревский Т.М. надлежащим образом извещен о месте и времени судебного разбирательства, его представители по доверенности Манахова Л.В., Беров А.А. в судебное заседание не явились.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (поручение от 16 июня 2020 г. № ЮБ-П4-6492).

Представитель Правительства Российской Федерации Клейменова Д.Г. возражала против удовлетворения заявленных требований и пояснила суду, что оспариваемый нормативный правовой акт издан в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителя административного ответчика Правительства Российской Федерации Клейменовой Д.Г., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Правительство Российской Федерации на основании Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Статьей 10 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определены полномочия Правительства Российской Федерации

Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В силу подпункта а<sup>2</sup> данной статьи, введенного Федеральным законом от 1 апреля 2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», Правительство Российской Федерации устанавливает обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

Во исполнение полномочий, предоставленных федеральным законодателем, Правительство Российской Федерации постановлением от 2 апреля 2020 г. № 417 утвердило Правила поведения, обязательные для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

Оспариваемый нормативный правовой акт размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 3 апреля 2020 г., опубликован в «Российской газете» 8 апреля 2020 г., Собрании законодательства Российской Федерации 13 апреля 2020 г., № 15 (часть IV).

Правила приняты в целях защиты населения, охраны здоровья граждан от распространения на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции.

Пункт 1 Правил обязывает граждан и организации выполнять решения Правительства Российской Федерации, Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности или должностных лиц, направленные на принятие дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, что соответствует полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, предусмотренных статьей 10 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

При получении сигнала оповещения и (или) экстренной информации об угрозе возникновения или возникновении чрезвычайной ситуации в соответствии с пунктом 2 Правил гражданам необходимо немедленно прослушать информацию об алгоритме действий при угрозе возникновения или возникновении чрезвычайной ситуации, передаваемую в рамках трансляции обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов, либо ознакомиться с такой информацией, передаваемой коротким текстовым сообщением по сети подвижной радиотелефонной связи. При невозможности ознакомления с такой информацией гражданин должен обратиться в единую дежурно-диспетчерскую службу муниципального образования либо по единому номеру вызова экстренных оперативных служб «112».

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» предусматривает, что оповещение населения о чрезвычайных ситуациях – это доведение

до населения сигналов оповещения и экстренной информации об опасностях, возникающих при угрозе возникновения или возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при ведении военных действий или вследствие этих действий, о правилах поведения населения и необходимости проведения мероприятий по защите (статья 1). В соответствии с подпунктом «р» пункта 1 статьи 11 названного Федерального закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют сбор информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обмен такой информацией, обеспечивают, в том числе с использованием комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций, своевременное оповещение населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера.

Пункт 3 Правил устанавливает обязанности для граждан при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации. В частности, граждане обязаны: соблюдать общественный порядок, требования законодательства Российской Федерации о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения; выполнять законные требования (указания) руководителя ликвидации чрезвычайной ситуации, представителей экстренных оперативных служб и иных должностных лиц, осуществляющих мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайной ситуации; при получении инструкций (указаний) от уполномоченных должностных лиц, в том числе через средства массовой информации или операторов связи, эвакуироваться с территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или из зоны чрезвычайной ситуации и (или) использовать средства коллективной и индивидуальной защиты и другое имущество (в случае его предоставления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями), предназначенное для защиты населения от чрезвычайных ситуаций; при обнаружении пострадавшего (пострадавших) принимать меры по вызову уполномоченных должностных лиц и до их прибытия при отсутствии угрозы жизни и здоровью оказывать пострадавшему (пострадавшим) первую помощь; иметь при себе и предъявлять по требованию уполномоченных должностных лиц документ, удостоверяющий личность гражданина, а также документы (при наличии), дающие право не соблюдать установленные требования.

В пункте 4 Правил приведены деяния, которые запрещены гражданам при угрозе возникновения или возникновении чрезвычайной ситуации, а именно: создавать условия, препятствующие и затрудняющие действия уполномоченных должностных лиц и работников общественного транспорта; заходить за ограждение, обозначающее зону чрезвычайной ситуации или иную опасную зону; осуществлять действия, создающие угрозу собственной

безопасности, жизни и здоровью; осуществлять действия, создающие угрозу безопасности, жизни, здоровью, санитарно-эпидемиологическому благополучию иных лиц, находящихся на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации; распространять заведомо недостоверную информацию об угрозе возникновения или возникновении чрезвычайной ситуации.

Нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, который бы по-иному определял правила поведения граждан при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, не имеется.

Пункты 5, 6, 7 Правил адресованы организациям, в случае получения сигнала оповещения и (или) экстренной информации об угрозе возникновения или возникновении чрезвычайной ситуации, обязанностей на граждан не возлагают и не могут рассматриваться как нарушающие права административного истца.

Оспариваемый нормативный правовой акт издан в рамках полномочий Правительства Российской Федерации, с соблюдением порядка его принятия, в частности требований к форме и виду нормативных правовых актов, процедуры принятия нормативного правового акта, правил введения нормативного правового акта в действие, в том числе порядка опубликования и вступления его в силу.

Доводы административного истца о нарушении порядка издания оспариваемого нормативного правового акта несостоятельны, поскольку в данном случае установлен особый порядок его принятия в условиях борьбы с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2020 г. № 359 пункт 61<sup>1</sup> Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 (далее – Регламент), дополнен абзацем, в соответствии с которым положения пунктов 53–61 Регламента не распространяются на случаи внесения в Правительство Российской Федерации проектов актов, подготовленных во исполнение решений Координационного совета при Правительстве Российской Федерации (далее – Координационный совет), а также Плана первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции. Такие проекты актов вносятся в Правительство Российской Федерации в порядке и сроки, которые установлены решениями Координационного совета.

Ссылки административного истца на нормы Федерального конституционного закона от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» и Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» являются ошибочными, поскольку указанные федеральные законы к правоотношениям по официальному

опубликованию нормативных правовых актов путем их размещения на «Официальном интернет-портале правовой информации» не применяются.

Ссылки Писаревского Т.М. на приказ Федерального архивного агентства от 22 мая 2019 г. № 71, а также ГОСТ Р 7.0.97-2016 «Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов», утвержденный приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 8 декабря 2016 г. № 2004-ст, ГОСТ Р 7.0.8-2013 «Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения», утвержденный приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 17 октября 2013 г. № 1185-ст, не могут служить основанием для удовлетворения заявленных требований, поскольку указанные акты имеют меньшую юридическую силу, чем Постановление. Согласно статье 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Согласно разъяснению, данному в пункте 35 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», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения. Оспариваемые положения нормативного правового акта являются ясными и определенными, двойного толкования не содержат, вопросы возмещения вреда не регламентируют, Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» не противоречат.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 КАС РФ по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Писаревского Тимофея Михайловича о признании недействующим постановления Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий  
судья Верховного Суда  
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда  
Российской Федерации



Н.С. Романенков

В.С. Кириллов

А.М. Назарова