



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-495

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

2 февраля 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Манохиной Г.В.,  
Зайцева В.Ю.,  
Тютина Д.В.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Засеевой Э.С.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Смоленской региональной общественной организации общества защиты прав потребителей «СМОЛЕНСКИЙ ЦЕНТР ПРАВА И СОЦИОЛОГИИ» об оспаривании письма Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 11 мая 2020 г. № ЕВ-32091/15

по апелляционной жалобе Смоленской региональной общественной организации общества защиты прав потребителей «СМОЛЕНСКИЙ ЦЕНТР ПРАВА И СОЦИОЛОГИИ» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 22 октября 2020 г. по делу № АКПИ20-536, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя Смоленской региональной общественной организации общества защиты прав потребителей «СМОЛЕНСКИЙ ЦЕНТР ПРАВА И СОЦИОЛОГИИ» Пещаницкого А.В., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства

промышленности и торговли Российской Федерации Кимлыка И.С., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,  
Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (далее – Минпромторг России) в соответствии с пунктами 12, 13 поручения Председателя Правительства Российской Федерации Мишустина М.В. от 15 марта 2020 г. № ММ-П9-1861 в части возможного введения на территории субъектов Российской Федерации режима обязательного использования населением средств индивидуальной защиты (масок, перчаток и др.) письмом от 11 мая 2020 г. № ЕВ-32091/15 (далее – Письмо) направило методические рекомендации (далее – Методические рекомендации), в которых органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организациям торговли и правоохранительным органам в случае введения в субъекте Российской Федерации или на его отдельных территориях режима обязательного использования населением в общественных местах средств индивидуальной защиты (масок, перчаток и др.) (далее – СИЗ) рекомендуется принять ряд мер, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19). В частности, в пункте 9 Методических рекомендаций организациям торговли рекомендовано, что в случае введения на территории субъекта Российской Федерации обязательного ношения СИЗ при обнаружении на территории торгового объекта посетителя, не использующего СИЗ, представитель организации торговли информирует посетителя о необходимости соблюдения обязательных требований и об ответственности за нарушение такого режима. В случае несогласия посетителя исполнять такие требования представитель организации торговли, не вступая в конфликт с нарушителем, вправе отказать посетителю в обслуживании на кассе, вызвать представителей органов внутренних дел для пресечения нарушения.

Смоленская региональная общественная организация общество защиты прав потребителей «СМОЛЕНСКИЙ ЦЕНТР ПРАВА И СОЦИОЛОГИИ» (далее также – Организация) обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании Письма с Методическими рекомендациями не действующими в той мере, в какой они позволяют представителям организации торговли отказать посетителю в обслуживании на кассе в случае, если он не использует СИЗ. Организация полагает, что такие предписания противоречат пункту 2 статьи 310, пункту 3 статьи 426, статье 450<sup>1</sup> Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), в силу которых не связанный с нарушением со стороны потребителя односторонний отказ лица, обязанного заключить публичный договор, от исполнения публичного договора не допускается, в том числе в случаях, предусмотренных

правилами об отдельных видах договоров (например, статьёй 782 ГК РФ), а также противоречат статье 16 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (далее – Закон о защите прав потребителей), запрещающей обуславливать приобретение одних товаров (работ, услуг) обязательным приобретением иных товаров (работ, услуг).

Из административного искового заявления также следует, что оспариваемое положение Методических рекомендаций в правоприменительной практике используется в качестве императивного правила, нарушает права неопределённого круга лиц как потребителей товаров и услуг, предоставляя организации торговли возможность уклониться от заключения с потребителем публичного договора.

Минпромторг России, привлечённый судом к участию в деле в качестве административного ответчика, административный иск не признал, указав, что Письмо и Методические рекомендации не обладают свойствами, позволяющими применять их в качестве обязывающего предписания общего характера, не устанавливают правовые нормы, носят рекомендательный и информационно-разъяснительный характер, права, свободы и законные интересы лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, не нарушают.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), участвующее в административном деле в качестве заинтересованного лица, в отзыве на административный иск сообщило, что Письмо, включая Методические рекомендации, как акт рекомендательного характера, государственную регистрацию в названном министерстве не проходило, общеобязательных правил поведения не содержит. Минюст России также указывает, что требования Организации фактически сводятся не к оспариванию Методических рекомендаций, а к обжалованию действий представителей организаций торговли, влекущих возможный отказ посетителю в обслуживании на кассе.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 22 октября 2020 г. в удовлетворении административного искового заявления Организации отказано.

В апелляционной жалобе административный истец просит об отмене решения суда первой инстанции и принятии по административному делу нового решения об удовлетворении административного искового заявления. Из апелляционной жалобы следует, что Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Федеральный закон № 68-ФЗ), на который сослался суд в обжалуемом решении, не является источником гражданского права и не может выступать в качестве основания для ограничения гражданских прав и свобод. По мнению административного истца, Методические рекомендации носят нормативный правовой характер, оспоренное предписание ориентирует участников гражданского оборота на дискриминационное поражение в правах неопределённого круга потребителей товаров и услуг, в связи с чем подлежит признанию незаконным.

Минпромторг России в письменных возражениях на апелляционную жалобу поддержал правовую позицию, изложенную суду первой инстанции, считает решение суда законным и обоснованным, просит оставить его без изменения, отказав в удовлетворении апелляционной жалобы.

Минюст России поддержал свою позицию по данному административному делу, изложенную суду в письме от 21 октября 2020 г. № 01-120217/20, просил о рассмотрении дела в отсутствие представителя данного министерства.

Представитель Минюста России в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явился, о времени и месте судебного разбирательства извещён в установленном законом порядке.

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

Согласно статье 217<sup>1</sup> Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее также – акты, обладающие нормативными свойствами), рассматриваются и разрешаются судом в порядке, установленном главой 21 данного кодекса, с особенностями, определёнными этой статьёй (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 неопределённого 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).

В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Приведённые законоположения при рассмотрении настоящего административного дела судом первой инстанции применены правильно.

В пункте 3 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 существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределённого круга лиц.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции верно исходил из того, что Письмо, включая Методические рекомендации, не обладает названными признаками нормативного правового акта, а также признаками акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, не содержит норм права, обязательных для неопределённого круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений, носит рекомендательный характер; основания для признания Письма недействующим в оспариваемой части отсутствуют.

Доводы Организации о противоречии Письма в оспариваемой части положениям гражданского законодательства, в силу которых не связанный с нарушением со стороны потребителя односторонний отказ лица, обязанного заключить публичный договор, от исполнения публичного договора не допускается, в том числе в случаях, предусмотренных правилами об отдельных видах договоров, а также статье 16 Закона о защите прав потребителей, запрещающей обуславливать приобретение одних товаров (работ, услуг) обязательным приобретением иных товаров (работ, услуг), судом первой инстанции проверялись, правильно были признаны несостоятельными по следующим основаниям.

В соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Пункт 1 статьи 426 ГК РФ устанавливает, что публичным договором признаётся договор, заключённый лицом, осуществляющим предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, и устанавливающий его обязанности по продаже товаров, выполнению работ либо оказанию услуг, которые такое лицо по характеру своей деятельности должно осуществлять в отношении каждого, кто к нему обратится (розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи, энергоснабжение, медицинское, гостиничное обслуживание и т.п.). Лицо, осуществляющее предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, не вправе оказывать предпочтение одному лицу перед другим лицом в отношении заключения публичного договора, за исключением случаев, предусмотренных законом или иными правовыми актами.

В рассматриваемом случае такими правовыми актами являются нормативные правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В силу статьи 11 Федерального закона № 68-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации уполномочены принимать в соответствии с федеральными законами законы и иные нормативные правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера и устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации (пункт 1).

На основании подпунктов «в», «г» пункта 4 Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 417 во исполнение статьи 10 указанного закона, при угрозе возникновения или возникновении чрезвычайной ситуации гражданам запрещается осуществлять действия, создающие угрозу собственной безопасности, жизни и здоровью, а также 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.

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Федеральный закон № 52-ФЗ) направлен на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду.

Статья 10 названного закона возлагает на граждан обязанность выполнять требования санитарного законодательства, а также постановлений, предписаний осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор должностных лиц и не осуществлять действия, влекущие за собой нарушение прав других граждан на охрану здоровья и благоприятную среду обитания.

В свою очередь, индивидуальные предприниматели и юридические лица в соответствии с осуществляемой ими деятельностью обязаны выполнять требования санитарного законодательства, а также постановлений, предписаний осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор должностных лиц; обеспечивать безопасность для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг, а также продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов и товаров для личных и бытовых нужд при их производстве, транспортировке, хранении, реализации населению (статья 11 Федерального закона № 52-ФЗ).

Коронавирусная инфекция (2019-nCoV) признана заболеванием, представляющим опасность для окружающих (пункт 16 Перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утверждённого постановлением

Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 31 января 2020 г. № 66).

Указом Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в соответствии со статьёй 80 Конституции Российской Федерации введены меры ограничительного характера.

Указом Президента Российской Федерации от 11 мая 2020 г. № 316 «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» постановлено высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации с учётом положений данного указа, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в субъекте Российской Федерации, обеспечить в том числе определение в границах соответствующего субъекта Российской Федерации территорий, на которых в случае необходимости может быть продлено действие ограничительных мер, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

В связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в ряде регионов нормативными правовыми актами органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации были установлены требования обязательного использования СИЗ, в том числе масок и перчаток, при посещении объектов торговли.

Анализ приведённого выше законодательства позволяет прийти к выводу о том, что в случае установления нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации обязательного использования гражданами СИЗ и возможности отказа в обслуживании лиц, не соблюдающих указанное требование, хозяйствующие субъекты, осуществляющие торговую деятельность, вправе отказать в обслуживании на кассе посетителю, не использующему СИЗ.

Следовательно, содержащиеся в Письме рекомендации для организаций торговли о том, что в случае введения на территории субъекта Российской Федерации обязательного ношения СИЗ при обнаружении на территории торгового объекта посетителя, не использующего СИЗ, следует осуществлять информирование посетителя о необходимости соблюдения обязательных требований и об ответственности за нарушение такого режима, а в случае несогласия посетителя исполнять такие требования оставлять за собой право отказать посетителю в обслуживании на кассе, вызвать представителей органов внутренних дел для пресечения нарушения, не противоречит законодательству,

регулирующему правоотношения в рассматриваемой сфере, каких-либо дополнительных правовых норм в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения не вводит.

Довод апелляционной жалобы о том, что Письмо обладает признаками нормативного правового акта, поскольку оспоренное предписание ориентирует участников гражданского оборота на дискриминационное поражение в правах неопределённого круга потребителей товаров и услуг, судом первой инстанции проверялся, своего подтверждения не нашёл, правильно был признан несостоятельным в связи с тем, что Методические рекомендации направлены исключительно на защиту здоровья и жизни граждан, на обеспечение благополучной санитарно-эпидемиологической обстановки.

Ссылка в апелляционной жалобе, что Федеральный закон № 68-ФЗ, на который сослался суд в обжалуемом решении, не является источником гражданского законодательства и не может выступать в качестве основания для ограничения гражданских прав и свобод, ошибочна, основана на неверном толковании норм права. Действие Федерального закона № 68-ФЗ, как следует из его преамбулы, распространяется на отношения, возникающие в процессе деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы и населения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а следовательно, предписания данного закона носят обязательный характер для всех перечисленных участников рассматриваемых правоотношений.

Указания в апелляционной жалобе на то, что в правоприменительной практике суды ссылаются на Методические рекомендации, не опровергают вывод суда о том, что Письмо не является нормативным правовым актом. Кроме того, Методические рекомендации могут применяться лишь в случаях, когда в субъекте Российской Федерации или на его отдельных территориях в установленном порядке введён режим обязательного использования населением в общественных местах СИЗ.

Поскольку Письмо не изменяет и не отменяет правила, обязательные для неопределённого круга лиц, основано на требованиях приведённого ранее федерального законодательства и является определённым, не допускает неоднозначного толкования, направлено на предотвращение рисков для жизни, здоровья граждан, возникающих в связи с заболеванием, представляющим опасность для окружающих, издано компетентным федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий и, следовательно, не может рассматриваться как нарушающее права потребителей товаров и услуг, суд первой инстанции правомерно отказал Организации в удовлетворении заявленного требования.

В апелляционной жалобе не приведено доводов, опровергающих выводы суда первой инстанции о законности Письма в оспариваемой части, оснований считать такие выводы ошибочными у Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не имеется.



Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения 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 22 октября 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Смоленской региональной общественной организации общества защиты прав потребителей «СМОЛЕНСКИЙ ЦЕНТР ПРАВА И СОЦИОЛОГИИ» – без удовлетворения.

Председательствующий

  
Г.В. Манохина

Члены коллегии

  
В.Ю. Зайцев

  
Д.В. Тютин