



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ21-77

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

15 апреля 2021 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.
Борисовой Л.В.
Кириллова В.С.
Березиной А.В.
Засеевой Э.С.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по коллективному административному исковому заявлению Саверского Александра Владимировича и других граждан о признании недействующим постановления Правительства Российской Федерации от 31 января 2020 г. № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих»,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 31 января 2020 г. № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих» перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих», дополнен пунктом 16 следующего содержания: «16. В 34.2 коронавирусная инфекция (2019-nCoV)».

Граждане Саверский А.В. и другие обратились в Верховный Суд Российской Федерации с коллективным административным исковым

заявлением о признании недействующим постановления Правительства Российской Федерации от 31 января 2020 г. № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих», ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта не соответствуют статье 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», части 2 статьи 43 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», нарушают права граждан, причиняют вред их здоровью и жизни, поскольку на момент издания акта не выполнялись критерии, содержащиеся в приведенных нормах законов, для включения заболевания «коронавирусная инфекция (2019-nCoV)» в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих. Полагают, что заболевание включается в названный перечень лишь тогда, когда все перечисленные в законах последствия уже имеются в наличии, включая эпидемию.

Как указывают административные истцы, им пришлось ограничить свое передвижение, рабочую активность, занятия спортом и физкультурой. Общероссийская общественная организация «Лига защитников пациентов» не смогла провести в мае запланированный очередной XI Всероссийский конгресс «Право на лекарство», что повлекло материальные потери. В перечне заболеваний, представляющих опасность для окружающих, отсутствуют иные ОРЗ (ОРВИ) и грипп, несмотря на известные за последние годы вспышки атипичной пневмонии, свиного и птичьего гриппа. В момент принятия обжалуемого постановления заболевания COVID-19 в России не имелось. Никакое заболевание не может быть включено в указанный перечень исходя из предположений о его угрозе или опасности.

30 января 2020 г. Всемирная организация здравоохранения приняла решение о признании заболевания COVID-19 чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение, однако такое признание ни по факту, ни по закону не является основанием для включения в российский перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих. Согласно официальной статистике, ни в одной стране мира не было превышения эпидемического порога заболеваемости COVID-19 вплоть до момента составления их заявления.

Исходя из статистических данных и публикуемых сообщений Роспотребнадзора не имелось и не имеется достаточных оснований для принятия и сохранения оспариваемого постановления Правительства Российской Федерации. Существующее понятие «угроза распространения заболевания» в российском законодательстве не раскрыто, степень угрозы и соразмерность действий властей не определены.

В коллективном административном исковом заявлении указано, что в соответствии с частью 3 статьи 42 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Саверскому А.В. поручено ведение данного административного дела в интересах группы лиц.

В суде административный истец Саверский А.В., действующий в интересах всех административных истцов, подавших коллективный административный иск и присоединившихся к нему, административные истцы Кириченко Е.Н., Умарова Л.А., Радомская Н.А., Серов Е.И., Менькова И.А., Лушавина А.А., Четверикова О.Н., Иванов Д.В., Шафалинов В.А. поддержали заявленные требования.

Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству здравоохранения Российской Федерации, Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Министерству юстиции Российской Федерации (поручение от 4 февраля 2021 г. № ТГ-П12-1295).

Представители Правительства Российской Федерации Леготина О.Н., Ширяева О.Н., Чуланов В.П., Тестов В.В., Ховаев А.А., Минеева О.Н., Горелов А.В. возражали против удовлетворения заявленных требований и пояснили суду, что оспариваемый нормативный правовой акт издан в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствует действующему законодательству и не нарушает права административных истцов.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения административного истца Саверского А.В., представлявшего интересы административных истцов по коллективному административному иску, административных истцов Кириченко Е.Н., Умаровой Л.А., Радомской Н.А., Серова Е.И., Меньковой И.А., Лушавиной А.А., Четвериковой О.Н., Иванова Д.В., Шафалинова В.А., представителей административного ответчика Правительства Российской Федерации Леготиной О.Н., Ширяевой О.Н., Чуланова В.П., Тестова В.В., Ховаева А.А., Минеевой О.Н., Горелова А.В., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., 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 и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

В силу пунктов 2, 3 статьи 16 данного Федерального конституционного закона Правительство Российской Федерации принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, обеспечивает санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.

Согласно части 2 статьи 43 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» перечень социально значимых заболеваний и перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утверждаются Правительством Российской Федерации исходя из высокого уровня первичной инвалидности и смертности населения, снижения продолжительности жизни заболевших.

В рамках предоставленных полномочий Правительство Российской Федерации издало постановление от 31 января 2020 г. № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих» (далее – Постановление), в соответствии с которым коронавирусная инфекция (2019-nCoV) (код заболевания по Международной статистической классификации болезней и проблем, связанных со здоровьем (10-й пересмотр) – В 34.2) (далее – COVID-19), отнесена к заболеваниям, представляющим опасность для окружающих.

Оспариваемый нормативный правовой акт размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 3 февраля 2020 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 10 февраля 2020 г., № 6.

Признание коронавирусной инфекции COVID-19 заболеванием, представляющим опасность для окружающих, соответствует законодательству Российской Федерации в сфере охраны здоровья граждан, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и не нарушает права административных истцов на охрану здоровья.

Охрана здоровья граждан представляет систему мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического), характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи (пункт 2 статьи 2 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

К основным принципам охраны здоровья указанный Федеральный закон относит соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий, ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц организаций за обеспечение прав граждан в сфере охраны здоровья (статья 4).

Организация охраны здоровья в соответствии с названным Федеральным законом осуществляется путем государственного регулирования в сфере охраны здоровья, в том числе нормативного правового регулирования (статья 29).

Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» называет критерии, исходя из которых Правительство Российской Федерации принимает решение о включении заболевания в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, таковыми являются высокий уровень первичной инвалидности и смертности населения, снижение продолжительности жизни заболевших.

Чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения, имеющая международное значение, Международными медико-санитарными правилами (2005 г.) определяется как экстраординарное событие, (i) представляющее риск для здоровья населения в других государствах в результате международного распространения болезни и (ii) могущее потребовать скоординированных международных ответных мер. Риск для здоровья населения означает вероятность события, которое может неблагоприятно сказаться на здоровье людей, с уделением особого внимания риску, который может распространиться в международных масштабах или представлять собой серьезную и непосредственную угрозу (абзацы пятьдесят пятый – пятьдесят седьмой, пятьдесят девятый пункта 1 статьи 1).

30 января 2020 г. по решению Всемирной организации здравоохранения эпидемиологической ситуации, вызванной вспышкой коронавирусной инфекции, присвоен уровень международной опасности, объявлена чрезвычайная ситуация международного значения.

На момент издания оспариваемого нормативного правового акта Правительство Российской Федерации располагало данными о том, что COVID-19 характеризуется высоким уровнем контагиозности, тяжелым течением заболевания, особенно среди пациентов из групп риска, высоким уровнем летальности. COVID-19 ранее среди людей не циркулировал, в отличие от вируса гриппа и других острых респираторных вирусных инфекций является новым для человека патогеном, иммунитет к которому у населения отсутствует, имеет высокую скорость передачи вируса от человека человеку преимущественно воздушно-капельным путем, создает высокую опасность для здоровья и жизни людей, в том числе в результате быстрого истощения ресурсов системы здравоохранения.

В соответствии с подпунктами 6 и 7 пункта 23 Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 6 июня 2019 г. № 254, к угрозам национальной безопасности в сфере охраны здоровья граждан относятся в том числе: риск осложнения эпидемиологической ситуации на фоне неблагоприятной ситуации в иностранных государствах по ряду новых и опасных инфекционных заболеваний; риск возникновения новых инфекций, вызываемых неизвестными патогенами, занос редких или ранее не встречавшихся на территории Российской Федерации инфекционных и паразитарных заболеваний.

Регулируя вопросы организации охраны здоровья, Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в пункте 2 части 1 статьи 29 предусматривает, что организация охраны здоровья

осуществляется в частности путем разработки и осуществления мероприятий по профилактике возникновения и распространения заболеваний, в том числе социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих.

Профилактика инфекционных заболеваний в силу части 1 статьи 30 данного Федерального закона осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления, работодателями, медицинскими организациями, общественными объединениями путем разработки и реализации системы правовых, экономических и социальных мер, направленных на предупреждение возникновения, распространения и раннее выявление таких заболеваний.

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» в пункте 1 статьи 2 устанавливает, что санитарно-эпидемиологическое благополучие населения обеспечивается в том числе посредством профилактики заболеваний в соответствии с санитарно-эпидемиологической обстановкой и прогнозом ее изменения. Инфекционные заболевания человека, характеризующиеся тяжелым течением, высоким уровнем смертности и инвалидности, быстрым распространением среди населения (эпидемия), относятся к инфекционным заболеваниям, представляющим опасность для окружающих (абзац семнадцатый статьи 1 названного Федерального закона).

Оспариваемый нормативный правовой акт издан в связи со сложившейся неблагополучной эпидемиологической ситуацией в иностранных государствах, характеризующейся быстрым распространением COVID-19, с учетом официального признания Всемирной организацией здравоохранения распространения COVID-19 как чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение, в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Доводы административных истцов о нарушении их прав и свобод являются несостоятельными, поскольку оспариваемый нормативный правовой акт издан в целях обеспечения прав граждан на охрану здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 25 декабря 2020 г. № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области», отсутствие правового регулирования, адекватного по своему содержанию и предусмотренным мерам чрезвычайной ситуации, угрожающей жизни и здоровью граждан, притом что такая угроза реальна и безусловна, не может быть оправданием для бездействия органов публичной власти по предотвращению и сокращению

случаев наступления смертей и тяжелых заболеваний. Подобное бездействие означало бы устранение государства от исполнения его важнейшей конституционной обязанности, состоящей в признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина.

Ссылки административных истцов на статистические данные о количестве заболевших COVID-19, заболевших гриппом и другими острыми респираторными вирусными инфекциями на территории отдельных субъектов Российской Федерации, по стране в целом с учетом эпидемического порога заболеваемости, на диагностику и методики лечения заболевания не могут служить основанием для удовлетворения заявленных требований, поскольку суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта проверяет его на предмет соответствия иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 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 коллективного административного искового заявления Саверского Александра Владимировича и других граждан о признании недействующим постановления Правительства Российской Федерации от 31 января 2020 г. № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих» 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

Л.В. Борисова

В.С. Кириллов