



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-111

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

8 апреля 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,  
Ситникова Ю.В.,  
Тютина Д.В.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Гончаровой Н.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Стукалова Алексея Александровича о признании недействующим пункта 1 постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 16 октября 2020 г. № 31 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-19 в период сезонного подъема заболеваемости острыми респираторными вирусными инфекциями и гриппом»

по апелляционной жалобе Стукалова А.А. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 25 января 2021 г. по делу № АКПИ20-862, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Минеевой О.Н., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

## установила:

Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 16 октября 2020 г. принято постановление № 31 «О дополнительных мерах по снижению рисков распространения COVID-19 в период сезонного подъема заболеваемости острыми респираторными вирусными инфекциями и гриппом» (далее – Постановление).

Нормативный правовой акт 26 октября 2020 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), регистрационный номер 60563, и 27 октября 2020 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)).

Пунктом 1 Постановления лицам, находящимся на территории Российской Федерации, предписано обеспечить ношение гигиенических масок для защиты органов дыхания в местах массового пребывания людей, в общественном транспорте, такси, на парковках, в лифтах.

Стукалов А.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просил признать пункт 1 Постановления недействующим. В обоснование заявления ссылался на то, что оспариваемое положение противоречит части 2 статьи 27 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», пункту 1 статьи 33, подпункту 6 пункта 1 статьи 51 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения), нарушает его права, поскольку возлагает на всех лиц, находящихся на территории Российской Федерации, обязанность соблюдать масочный режим (то есть носить на лице гигиенические и (или) медицинские маски).

В административном исковом заявлении Стукалов А.А. указал, что не является больным каким-либо инфекционным заболеванием, у него отсутствуют признаки этих заболеваний, контактов с больными инфекционными заболеваниями он не имел, также у него нет возбудителей каких-либо инфекционных болезней, в том числе COVID-19, в подтверждение чего представил результаты исследований Юргинской районной больницы от 11 сентября 2020 г., согласно которым COVID-19 у него не подтвержден. Вследствие этого административный истец считал, что на него ношение гигиенических и (или) медицинских масок в качестве меры профилактики инфекционных заболеваний распространяться не может.

По утверждению административного истца, масочный режим, по существу, направлен на профилактику коронавирусной инфекции (2019-nCoV), включенной в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715, которой обязаны заниматься лишь граждане, непосредственно страдающие таким заболеванием. По его мнению, надлежащей и достаточной мерой предупреждения распространения этой инфекции является обязательная госпитализация или изоляция лиц, указанных в пункте 1 статьи 33 Закона о

санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. При этом ссылка в Постановлении на подпункт 6 пункта 1 статьи 51 названного закона указывает на введение (отмену) ограничительных мероприятий (карантина) исключительно в конкретных организациях и на конкретных объектах, а не на всей территории Российской Федерации, поскольку иное означало бы неправомерное вторжение органов исполнительной власти в сферу гражданских, жилищных, семейных, социальных и иных правоотношений.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее – Роспотребнадзор) возражала против удовлетворения заявленного требования, считая, что Постановление издано в пределах полномочий Главного государственного санитарного врача Российской Федерации, а оспариваемое положение соответствует действующему законодательству и не нарушает прав, свобод и законных интересов административного истца.

Минюст России в письменном отзыве на административное исковое заявление указал, что Постановление прошло правовую и антикоррупционную экспертизы в данном министерстве, по результатам которых зарегистрировано и официально опубликовано в установленном законом порядке.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 25 января 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе Стукалов А.А., не соглашаясь с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Ссылается на то, что копия письменных возражений Роспотребнадзора на его административное исковое заявление получена им по электронной почте лишь 22 января 2021 г., в результате чего он был лишен возможности представить какие-либо письменные пояснения по ним до даты судебного заседания.

Тем самым судом первой инстанции нарушен пункт 3 части 1 статьи 45 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, закрепляющий право лиц, участвующих в деле, представлять доказательства, до начала судебного разбирательства знакомиться с доказательствами, представленными другими лицами, участвующими в этом деле, и с доказательствами, истребованными в том числе по инициативе суда, участвовать в исследовании доказательств.

Кроме того, Стукалов А.А. не был ознакомлен надлежащим образом с копией протокола заседания оперативного штаба по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации от 23 октября 2020 г. № 30кв, на который ссылался Минюст России в отзыве на административное исковое заявление. Вследствие этого также было нарушено право административного истца знакомиться со всеми материалами настоящего дела.

Административный истец Стукалов А.А. и Минюст России о месте и времени судебного разбирательства извещены в установленном законом порядке.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Согласно пункту 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. Отказывая Стукалову А.А. в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания пункта 1 Постановления недействующим отсутствует.

Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения регулирует отношения, возникающие в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации предусмотренных Конституцией Российской Федерации прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, в том числе отношения, связанные с организацией федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, под которым понимается деятельность по предупреждению, обнаружению, пресечению нарушений законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в целях охраны здоровья населения и среды обитания (статьи 1, 4).

Законодательство в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из указанного закона, других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (статья 3).

Главные государственные санитарные врачи, являющиеся должностными лицами, уполномоченными в соответствии с названным законом осуществлять федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, наделены полномочиями выносить мотивированные постановления о госпитализации для обследования или об изоляции больных инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, и лиц с подозрением на такие заболевания; проведении обязательного медицинского осмотра, госпитализации или об изоляции граждан, находившихся в контакте с больными инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих; временном отстранении от работы лиц, которые являются носителями возбудителей инфекционных заболеваний и могут являться источниками распространения инфекционных заболеваний в связи с особенностями выполняемых ими работ или производства; проведении профилактических прививок гражданам или отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям; введении (отмене) ограничительных

мероприятий (карантина) в организациях и на объектах (пункт 1 статьи 49, подпункт 6 пункта 1 статьи 51).

Главный государственный санитарный врач Российской Федерации наряду с правами и полномочиями, предусмотренными статьей 50 и пунктом 1 статьи 51 поименованного закона, наделяется дополнительными полномочиями, в том числе принимать постановления, издавать распоряжения и указания, утверждать методические, инструктивные и другие документы по вопросам организации федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, включая методики расчета и оценки риска для здоровья человека (пункт 2 статьи 51).

Исходя из Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322, Роспотребнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в том числе по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Руководитель Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека является главным государственным санитарным врачом Российской Федерации (пункты 1, 8).

С учетом изложенного суд первой инстанции правомерно указал в решении, что Постановление, разработанное в связи с продолжающимся глобальным распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в целях снижения рисков распространения COVID-19 в Российской Федерации в период сезонного подъема заболеваемости острыми респираторными вирусными инфекциями и гриппом, принято Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации в пределах предоставленных ему федеральным законодателем полномочий.

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что пункт 1 Постановления не противоречит действующему законодательству в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и не нарушает прав, свобод и законных интересов административного истца.

Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения предусматривает организацию и проведение санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, которые определены как организационные, административные, инженерно-технические, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на устранение или уменьшение вредного воздействия на человека факторов среды обитания, предотвращение возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) и их ликвидацию (абзац четырнадцатый статьи 1).

В силу пункта 1 статьи 29 названного закона в целях предупреждения возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) должны своевременно и в

полном объеме проводиться предусмотренные санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия, в том числе мероприятия по осуществлению санитарной охраны территории Российской Федерации, введению ограничительных мероприятий (карантина), осуществлению производственного контроля, мер в отношении больных инфекционными заболеваниями, проведению медицинских осмотров, профилактических прививок, гигиенического воспитания и обучения граждан.

Таким образом, пункт 1 Постановления, являющегося нормативным правовым актом Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, предусматривающий обязанность лиц, находящихся на территории Российской Федерации, носить гигиенические маски для защиты органов дыхания в местах массового пребывания людей, в общественном транспорте, такси, на парковках, в лифтах, согласуется с приведенными законоположениями и им не противоречит.

Суд первой инстанции обоснованно признал несостоятельным довод Стукалова А.А. о том, что ношение гигиенических и (или) медицинских масок в качестве меры профилактики инфекционных заболеваний на него распространяться не может ввиду отсутствия у него таких заболеваний, поскольку в статьях 10, 11 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения закреплена обязанность для граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц выполнять требования санитарного законодательства, а также постановлений, предписаний осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор должностных лиц.

В обжалуемом решении правомерно отмечено, что Российская Федерация является правопреемником Союза ССР в отношении членства в международных организациях, в том числе во Всемирной организации здравоохранения, которая выработала рекомендации по использованию масок для профилактики COVID-19, предусматривающие ношение маски в условиях широкой циркуляции инфекции и трудностей обеспечения физического дистанцирования, например, в общественном транспорте, магазинах, в замкнутом пространстве или местах большого скопления людей (опубликованы на сайте [www.who.int](http://www.who.int)).

В апелляционной жалобе Стукалова А.А. не содержится каких-либо доводов, опровергающих вывод суда первой инстанции о законности пункта 1 Постановления.

Ссылка административного истца на то, что копия письменных возражений Роспотребнадзора на административный иск была получена им по электронной почте лишь 22 января 2021 г., в результате чего у него отсутствовала возможность до дня судебного заседания (25 января 2021 г.) представить письменные пояснения по ним, не свидетельствует о незаконности вынесенного решения. Позиция административного ответчика по настоящему делу была доведена до административного истца за два дня

до судебного заседания. При необходимости представить суду пояснения относительно возражений Роспотребнадзора на административное исковое заявление Стукалов А.А. вправе был заявить ходатайство об отложении судебного заседания, в том числе с использованием электронных средств связи, однако такого ходатайства в адрес суда не направил.

Отсутствие в материалах административного дела копии протокола заседания оперативного штаба по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации от 23 октября 2020 г. № 30кв, на который ссылался Минюст России в отзыве на административное исковое заявление, и, соответственно, неознакомление с ним Стукалова А.А. также не могут свидетельствовать о незаконности обжалуемого решения.

При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. Учитывая, что указанный протокол не является нормативным правовым актом большей юридической силы по отношению к Постановлению и был составлен позднее его, суд первой инстанции в судебном заседании его не исследовал и в обжалуемом решении на него не ссылался. В связи с отсутствием данного документа в материалах дела суд не мог направить его копию административному истцу.

Необоснованной является также ссылка Стукалова А.А. в апелляционной жалобе на нарушение его права знакомиться со всеми материалами дела. Административный истец располагал возможностью беспрепятственного ознакомления с материалами дела в установленном законом порядке. Сведений о каких-либо ограничениях этого права Стукалова А.А. со стороны суда первой инстанции не имеется.

Таким образом, при рассмотрении настоящего административного дела судом не допущено нарушений норм процессуального права, которые привели к принятию неправильного решения.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, пункт 1 Постановления не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Стукалову А.А. в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 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 25 января 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Стукалова Алексея Александровича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Ю.В. Ситников

Д.В. Тютин