



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-218

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

20 июля 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Вавилычевой Т.Ю.,
Зинченко И.Н.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Гавриловой М.Н.

рассмотрела 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»

по апелляционной жалобе Саверского А.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2021 г. по делу № АКПИ21-77, которым в удовлетворении коллективного административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административных истцов Саверского А.В., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения представителей Правительства Российской Федерации Шустова А.Б., Гущина В.А., Чуланова В.П. и Минеевой О.Н., просивших оставить решение суда без изменения, заключение прокурора Генеральной прокуратуры

Российской Федерации Гавриловой М.Н., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Российской Федерации от 31 января 2020 г. № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих» (далее – Постановление № 66) перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утверждённый постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих» (далее – Перечень), 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 иском о признании недействующим Постановления № 66, ссылаясь на то, что издание данного акта привело к нарушению основных прав и свобод граждан, причинению вреда их здоровью и созданию угрозы для жизни. В заявлении указано, что Постановление № 66 не отвечает критериям, содержащимся в статье 1 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Закон 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» (далее – Закон об основах охраны здоровья граждан), необходимых для включения заболевания «коронавирусная инфекция (2019-nCoV)» в Перечень. На день принятия оспариваемого акта заболевание «коронавирусная инфекция (2019-nCoV)» (далее также – COVID-19) в Российской Федерации не было зафиксировано, данных о его быстром распространении среди населения (эпидемии) не имеется, в Перечне отсутствуют иные ОРЗ (ОРВИ) и грипп, несмотря на известные за последние годы вспышки атипичной пневмонии, свиного и птичьего гриппа. 30 января 2020 г. Всемирная организация здравоохранения (далее – ВОЗ) 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 его в Перечень. Исходя из статистических данных и публикуемых сообщений Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека не имелось и не имеется в настоящее время достаточных оснований для принятия и сохранения действия Постановления № 66.

Нарушение своих прав административные истцы связывают с тем, что в связи с угрозой распространения коронавирусной инфекции (2019-nCoV) как заболевания, представляющего опасность для окружающих, был принят ряд

нормативных правовых актов, ограничивающих их свободу передвижения, рабочую активность, занятия спортом и физкультурой, не состоялись многие массовые мероприятия. В частности, Общероссийская общественная организация «Лига защитников пациентов» не смогла провести запланированный очередной XI Всероссийский конгресс «Право на лекарство», что повлекло материальные потери.

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

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

В письменных возражениях на коллективный административный иск указано, что нормативный правовой акт издан в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, соответствует действующему законодательству, права и законные интересы группы лиц, обратившихся с коллективным административным иском, не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2021 г. в удовлетворении коллективного административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе Саверский А.В. просит об отмене решения суда первой инстанции, как незаконного, необоснованного, постановленного при недоказанности установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для административного дела, и о принятии нового решения об удовлетворении коллективного административного иска. Саверский А.В. выражает несогласие с выводом суда о том, что Правительство Российской Федерации располагало медицинскими и статистическими данными о том, что коронавирусная инфекция (2019-nCoV) создаёт высокую угрозу для жизни людей. Из апелляционной жалобы также следует, что заболевание «коронавирусная инфекция (2019-nCoV)» ни по тяжести его течения, ни по уровню смертности и инвалидности от него, ни по темпам распространения не подпадает под определение понятия «инфекционные заболевания, представляющие опасность для окружающих», данное в абзаце семнадцатом статьи 1 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, вследствие чего это заболевание не подлежало внесению в Перечень. Как полагает Саверский А.В., у Правительства Российской Федерации имелось достаточно иных способов и средств для предотвращения угрозы распространения в Российской Федерации COVID-19, которые им не были использованы. К апелляционной жалобе Саверский А.В. приобщил апелляционную жалобу Именитова Е.Л., возвращенную последнему

определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 14 мая 2021 г., как поданную гражданином, не являющимся лицом, которому поручено ведение настоящего административного дела в интересах группы лиц, и просил расценивать эту жалобу как часть апелляционной жалобы Саверского А.В.

Представители Правительства Российской Федерации представили в суд апелляционной инстанции возражения на апелляционную жалобу административных истцов, в которых полагают решение суда первой инстанции законным и обоснованным, просят оставить его без изменения, отказать в удовлетворении апелляционной жалобы.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения 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 в удовлетворении коллективного административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания Постановления № 66 недействующим отсутствует. Признание коронавирусной инфекции (2019-nCoV) заболеванием, представляющим опасность для окружающих, соответствует законодательству Российской Федерации в сфере охраны здоровья граждан, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и само по себе не нарушает права административных истцов на охрану здоровья, а также иных прав и свобод.

Правительство Российской Федерации, осуществляющее исполнительную власть в Российской Федерации наряду с иными федеральными органами исполнительной власти, 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 (часть 1 статьи 1, части 1–2 статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики, в числе прочего – в области здравоохранения, принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, обеспечивает санитарно-эпидемиологическое благополучие населения (часть 2 статьи 1, пункты 2, 3 статьи 16 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»). Аналогичное полномочие Правительства Российской Федерации предусматривалось статьёй 16 Федерального конституционного

закона «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ, действовавшего на день принятия оспариваемого нормативного правового акта.

Согласно части 2 статьи 43 Закона об основах охраны здоровья граждан 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.

30 января 2020 г. решением ВОЗ эпидемиологической ситуации, вызванной вспышкой коронавирусной инфекции, присвоен уровень международной опасности, объявлена чрезвычайная ситуация международного значения.

Правительство Российской Федерации располагало данными о том, что COVID-19 характеризуется высоким уровнем контагиозности, тяжёлым течением заболевания, особенно среди пациентов из групп риска, высоким уровнем летальности. Ранее среди людей COVID-19 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, создаёт высокую опасность для здоровья и жизни людей, в том числе в результате быстрого истощения ресурсов системы здравоохранения.

Реализуя предоставленные законом полномочия, Правительство Российской Федерации издало Постановление № 66, в соответствии с которым коронавирусная инфекция (2019-nCoV) отнесена к заболеваниям, представляющим опасность для окружающих.

Оспариваемый нормативный правовой акт размещён 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.

С учётом изложенного суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что Постановление № 66 утверждено Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных полномочий с соблюдением формы и порядка введения в действие.

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

Несостоятелен довод апелляционной жалобы о том, что принятое решение ВОЗ о признании заболевания COVID-19 чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение, не может влиять в Российской Федерации на дополнение Перечня названным

заболеванием, поскольку Российская Федерация является правопреемником Союза ССР в отношении членства в международных организациях, в том числе и в ВОЗ. Оснований не учитывать названное выше решение органа, направляющего и координирующего международную работу в области здравоохранения в рамках системы Организации Объединённых Наций об эпидемиологической ситуации, вызванной вспышкой COVID-19, не имелось.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что для признания инфекционного заболевания представляющим опасность для окружающих необходимо, чтобы именно на территории Российской Федерации были официально зафиксированы эпидемия данного заболевания и высокий уровень смертности и инвалидности от него, ошибочно, основано на неверном толковании абзаца семнадцатого статьи 1 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, который, раскрывая содержание понятия «инфекционные заболевания, представляющие опасность для окружающих», условия признания заболевания в качестве такового непосредственно не регламентирует.

В силу подпунктов 6, 7 пункта 23 Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года, утверждённой Указом Президента Российской Федерации от 6 июня 2019 г. № 254, к угрозам национальной безопасности в сфере охраны здоровья граждан наряду с прочим относятся: 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 заболеваний, спонтанная зараженность возбудителями инфекций, возврат исчезнувших инфекций, преодоление микроорганизмами межвидовых барьеров.

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 тяжёлым 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).

Закон об основах охраны здоровья граждан в пункте 2 части 1 статьи 29 предусматривает, что организация охраны здоровья осуществляется, в частности, путём разработки и осуществления мероприятий по профилактике возникновения и распространения заболеваний, в том числе социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих.

В соответствии с пунктами 2, 3 статьи 12 этого же закона одним из принципов государственной политики в сфере охраны здоровья граждан

является приоритет профилактики, которая обеспечивается путём осуществления санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, осуществления мероприятий по предупреждению и раннему выявлению заболеваний, в том числе предупреждению социально значимых заболеваний и борьбе с ними.

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

Доводы апелляционной жалобы о нарушении прав и свобод граждан и необоснованном введении в ряде регионов Российской Федерации «масочного режима» по существу сводятся к несогласию с действиями (решениями) органов государственной власти по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации, поскольку оспариваемый нормативный правовой акт не вводит каких-либо ограничительных мероприятий. Такие доводы не могут свидетельствовать о незаконности обжалованного решения суда, в котором суд, рассматривая административное дело в порядке абстрактного нормоконтроля, пришёл к правильному выводу о законности Постановления № 66. Оспариваемый нормативный правовой акт издан в целях обеспечения прав граждан на охрану здоровья, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.

Суд правомерно учёл правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, изложенную 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», согласно которой отсутствие правового регулирования, адекватного по своему содержанию и предусмотренным мерам чрезвычайной ситуации, угрожающей жизни и здоровью граждан, при том что такая угроза реальна и безусловна, не может быть оправданием для бездействия органов публичной власти по предотвращению и сокращению случаев наступления смертей и тяжёлых 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.

Согласно части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет, нарушены ли права, свободы и законные интересы

административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие и вступления их в силу; соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Вопреки утверждениям Саверского А.В. в апелляционной жалобе, при рассмотрении данного административного дела все перечисленные обстоятельства были выяснены судом первой инстанции и отражены в обжалуемом решении.

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.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции пришёл к обоснованному выводу о том, что Постановление № 66 не содержит положений, противоречащих каким-либо нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, согласуется с законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии и охране здоровья граждан.

Ссылка в апелляционной жалобе на нецелесообразность и преждевременность издания Постановления № 66, на наличие у Правительства Российской Федерации иных способов для предотвращения угрозы распространения в Российской Федерации COVID-19, которые не были реализованы, не влечёт отмену обжалованного решения суда, поскольку в порядке абстрактного нормоконтроля, в котором рассматривалось данное административное дело, суд разрешает вопросы права – соответствие оспоренного правового регулирования нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

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 15 апреля 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Саверского Александра Владимировича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Т.Ю. Вавилычева

И.Н. Зинченко