



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-415

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

9 сентября 2025 г.

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

Кириллова В.С.
Вознесенской Н.Г.
Жданова И.Д.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Кушкина Александра Александровича об оспаривании пунктов 1, 66, 67, 68, 69, 71 и 73 санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий», утверждённых постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 г. № 3,

установил:

постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 г. № 3 утверждены и введены в действие с 1 марта 2021 г. санитарные правила и нормы СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий» (далее также – Санитарные правила). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции

Российской Федерации 29 января 2021 г., регистрационный номер 62297, и опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 5 февраля 2021 г.

Согласно пункту 1 Санитарных правил данные санитарные правила являются обязательными для исполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями (далее – хозяйствующие субъекты).

Пунктом 66 Санитарных правил предусмотрено, что атмосферный воздух должен отвечать гигиеническим нормативам по предельно допустимым концентрациям загрязняющих веществ (максимальным или минимальным их значениям) (далее – ПДК), ориентировочным безопасным уровням воздействия (далее – ОБУВ), предельно допустимым уровням физического воздействия (далее – ПДУ), а также по биологическим факторам, обеспечивающим их безопасность для здоровья человека.

Хозяйствующие субъекты в соответствии с осуществляемой ими деятельностью должны проводить работы по обоснованию безопасности для человека новых видов продукции и технологии её производства, критериев безопасности и (или) безвредности факторов среды обитания и разрабатывать методы контроля за факторами среды обитания. Запрещается выброс загрязняющих веществ, не имеющих утверждённых гигиенических нормативов (ПДК, ОБУВ) (пункт 67 Санитарных правил).

Пунктом 68 Санитарных правил закреплено, что расчёт канцерогенных и неканцерогенных рисков должен осуществляться хозяйствующими субъектами в соответствии с осуществляемой ими деятельностью при: установлении, изменении, прекращении существования санитарно-защитных зон в соответствии с требованиями нормативных правовых актов Российской Федерации, определяющими порядок установления таких зон; обосновании седьмой подзоны приаэродромной территории.

Уровень авиационного шума не должен превышать ПДУ эквивалентного уровня звука для дневного и ночного времени суток, определённый гигиеническими нормативами для территорий, непосредственно прилегающих к жилой застройке (пункт 69 Санитарных правил).

В соответствии с пунктом 71 Санитарных правил эксплуатация объектов, являющихся источниками химического, физического, биологического воздействия на среду обитания человека (далее – источники воздействия), создающих с учётом фона по указанным факторам ПДК (ОБУВ) и (или) ПДУ, превышающие гигиенические нормативы на границе санитарно-защитной зоны или на территориях и объектах, указанных в пункте 70 Санитарных правил, осуществляется их правообладателями при условии разработки и реализации санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, направленных на снижение уровней воздействия до ПДК (ОБУВ), ПДУ на границе санитарно-защитной зоны или на указанных территориях, объектах (абзац первый).

Требование о разработке и реализации санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, предусмотренных абзацем первым названного пункта, не применяется в отношении выбросов загрязняющих веществ, для которых комплексным экологическим разрешением в соответствии со статьёй 31¹ Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» установлены технологические нормативы (абзац второй).

В силу пункта 73 Санитарных правил хозяйствующие субъекты, эксплуатирующие источники воздействия, обязаны: в целях подтверждения соблюдения гигиенических нормативов обеспечивать проведение лабораторных исследований на границе санитарно-защитной зоны с учётом характеристик производственных процессов и метеорологических характеристик окружающей среды в объёме и с периодичностью, определёнными программой производственного контроля; проводить работы по обоснованию безопасности для человека новых видов продукции и технологии её производства, критериев безопасности и (или) безвредности факторов среды обитания и разрабатывать методы контроля за факторами среды обитания; информировать население, органы местного самоуправления, территориальный орган федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, обо всех случаях аварийных ситуациях, аварийных и внеплановых выбросах в атмосферный воздух, представляющих угрозу санитарно-эпидемиологическому благополучию населения, и принятых мерах по их устранению.

При осуществлении производственного контроля за уровнями загрязнения атмосферного воздуха на границе санитарно-защитной зоны должны применяться правила отбора проб (образцов) и методы их исследований (испытаний) и измерений, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кушкин А.А. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском, в котором просит признать пункты 1, 66–69, 71 и 73 Санитарных правил не соответствующими пункту 5 статьи 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», статье 2 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве», части 7 статьи 3 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», статьям 2¹ и 2⁴ Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии». По мнению административного истца, граждане, в том числе ведущие личное подсобное хозяйство в соответствии с Федеральным законом «О личном подсобном хозяйстве», не могут относиться к хозяйствующим субъектам, которые упоминаются в оспариваемых пунктах Санитарных правил.

В письменных возражениях Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее также – Роспотребнадзор) и Министерство юстиции Российской Федерации указали,

что Санитарные правила утверждены Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемые положения Санитарных правил не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают прав и свобод административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца Долгачёва К.В. поддержала заявленные требования.

Представители Роспотребнадзора Конькова М.В. и Шувалова М.В. не признали административный иск, в удовлетворении заявленного требования просили отказать.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации письменно заявило о рассмотрении административного дела в отсутствие своего представителя.

Выслушав объяснения представителя административного истца Долгачёвой К.В., возражения представителей Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Коньковой М.В. и Шуваловой М.В., обсудив письменный отзыв Министерства юстиции Российской Федерации, проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Жданова И.Д., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленных требований отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», направленный на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, в статье 1 определяет санитарно-эпидемиологические требования как обязательные требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания, условий деятельности юридических лиц и граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, используемых ими территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств, несоблюдение которых создаёт угрозу жизни или здоровью человека, угрозу возникновения и распространения заболеваний и которые устанавливаются государственными санитарно-эпидемиологическими правилами и гигиеническими нормативами (санитарные правила), а в отношении безопасности продукции и связанных с требованиями к продукции процессов её производства, хранения, перевозки, реализации, эксплуатации, применения (использования) и утилизации, которые устанавливаются документами, принятыми в соответствии с международными договорами Российской Федерации, и техническими регламентами (абзац десятый).

Разработка и утверждение санитарных правил осуществляются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный

государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в связи с установленной необходимостью санитарно-эпидемиологического нормирования факторов среды обитания и условий жизнедеятельности человека в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (пункт 2 статьи 37, пункт 1 статьи 38, пункт 1 статьи 39 названного закона).

Положением о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 554, установлено, что основной задачей государственного санитарно-эпидемиологического нормирования является установление санитарно-эпидемиологических требований, обеспечивающих безопасность для здоровья человека среды его обитания (пункт 1). Нормативными правовыми актами, устанавливающими санитарно-эпидемиологические требования, являются государственные санитарно-эпидемиологические правила (санитарные правила, санитарные правила и нормы, санитарные нормы, гигиенические нормативы), содержащие гигиенические и противозидемические требования по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, профилактики заболеваний человека, благоприятных условий его проживания, труда, быта, отдыха, обучения и питания, а также сохранению и укреплению его здоровья; оптимальные и предельно допустимые уровни влияния на организм человека факторов среды его обитания; максимально или минимально допустимое количественное и (или) качественное значение показателя, характеризующего с позиций безопасности и (или) безвредности для здоровья человека тот или иной фактор среды его обитания (пункт 2).

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора), является Роспотребнадзор, его руководителем – Главный государственный санитарный врач Российской Федерации (пункты 1, 5.8¹, 8 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322). Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» Главный государственный санитарный врач Российской Федерации наделён полномочиями по принятию постановлений, изданию распоряжений и указаний, утверждению методических, инструктивных и других документов по вопросам организации федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (абзац третий пункта 2 статьи 51).

В соответствии с Положением о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре), утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1100, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим

функции в том числе по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, является Роспотребнадзор, руководитель которого – Главный государственный санитарный врач Российской Федерации – осуществляет организацию государственного надзора (пункты 4, 6).

Аналогичные полномочия были закреплены в действующем на день издания Санитарных правил Положении о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре, утверждённом постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2013 г. № 476 (пункт 5).

Следовательно, Санитарные правила утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации в пределах предоставленных административному ответчику полномочий. Порядок принятия, государственной регистрации и опубликования оспариваемого нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом. Данные обстоятельства ранее установлены вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 20 сентября 2021 г. № АКПИ21-626, от 30 июня 2022 г. № АКПИ22-343, от 19 января 2023 г. № АКПИ22-1014, от 17 июня 2024 г. № АКПИ24-122.

Согласно пункту 3 статьи 39 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» соблюдение санитарных правил, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий является обязательным для граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Положение пункта 1 Санитарных правил, устанавливающее, что исполнение санитарных правил и норм является обязательными в том числе для граждан, вопреки доводам административного истца в полной мере согласуется с приведённой выше нормой Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

В соответствии со статьёй 20 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» атмосферный воздух в городских и сельских поселениях, на территориях промышленных организаций, а также воздух в рабочих зонах производственных помещений, жилых и других помещениях не должен оказывать вредное воздействие на человека (пункт 1). Критерии безопасности и (или) безвредности для человека атмосферного воздуха в городских и сельских поселениях, на территориях промышленных организаций, воздуха в местах постоянного или временного пребывания человека, в том числе предельно допустимые концентрации (уровни) химических, биологических веществ и микроорганизмов в воздухе, устанавливаются санитарными правилами (пункт 2).

Пунктом 3 Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании предусмотрено, что государственные санитарно-эпидемиологические правила (санитарные правила, санитарные правила и нормы, санитарные нормы, гигиенические нормативы) устанавливают единые санитарно-эпидемиологические требования в том числе

к атмосферному воздуху в городских и сельских поселениях, на территориях промышленных организаций, воздуху в рабочих зонах производственных помещений, жилых и других помещениях.

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, граждане, индивидуальные предприниматели, юридические лица в соответствии со своими полномочиями обязаны осуществлять меры по предотвращению и снижению загрязнения атмосферного воздуха в городских и сельских поселениях, воздуха в местах постоянного или временного пребывания человека, обеспечению соответствия атмосферного воздуха в городских и сельских поселениях, воздуха в местах постоянного или временного пребывания человека санитарным правилам (пункт 4 статьи 20 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Пунктом 7 статьи 15 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» закреплено, что запрещается выброс в атмосферный воздух веществ, степень опасности которых для жизни и здоровья человека и для окружающей среды не установлена.

Закрепление в пунктах 66–69, 71 и 73 Санитарных правил предписаний, устанавливающих санитарно-эпидемиологические требования к обеспечению качества атмосферного воздуха, соответствует указанным выше законоположениям.

Доводы административного истца о несоответствии оспариваемых положений Санитарных правил нормам Федерального закона «О защите конкуренции», Федерального закона «О личном подсобном хозяйстве», Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и Закона Российской Федерации «О ветеринарии» основаны на ошибочном толковании норм материального права, поскольку данные акты имеют разные предметы правового регулирования и не соотносятся с предметом регулирования Санитарных правил в силу следующего.

Федеральный закон «О защите конкуренции» распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели (часть 1 статьи 3).

Федеральный закон «О личном подсобном хозяйстве» регулирует отношения, возникающие в связи с ведением гражданами личного подсобного хозяйства (пункт 1 статьи 1), которое представляет собой форму

непредпринимательской деятельности по производству и переработке сельскохозяйственной продукции (пункт 1 статьи 2).

В соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» данный федеральный закон определяет правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

Частью 7 статьи 3 названного федерального закона закреплено, что в случае действия противоречащих друг другу обязательных требований в отношении одного и того же объекта и предмета регулирования, установленных нормативными правовыми актами разной юридической силы, подлежат применению обязательные требования, установленные нормативным правовым актом большей юридической силы. В случае действия противоречащих друг другу обязательных требований в отношении одного и того же объекта и предмета регулирования, установленных нормативными правовыми актами равной юридической силы, лицо считается добросовестно соблюдающим обязательные требования и не подлежит привлечению к ответственности, если оно обеспечило соблюдение одного из таких обязательных требований.

Статьей 2 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» определено, что ветеринарное законодательство Российской Федерации состоит из данного закона и принимаемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Ветеринарное законодательство Российской Федерации регулирует отношения в области ветеринарии в целях защиты животных от болезней, выпуска безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и защиты населения от болезней, общих для человека и животных.

Статьи 2¹ и 2⁴ Закона Российской Федерации «О ветеринарии» содержат положения, касающиеся ветеринарных правил (правил в области ветеринарии) и ветеринарных правил содержания животных.

Санитарные правила направлены на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду и определяют санитарно-эпидемиологические требования как обязательные требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания, условий деятельности юридических лиц и граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, используемых ими территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств,

несоблюдение которых создаёт угрозу жизни или здоровью человека, угрозу возникновения и распространения заболеваний.

Таким образом, Санитарные правила имеют самостоятельный предмет правового регулирования, в который не включены отношения непосредственно связанные с защитой конкуренции, отношения, возникающие в связи с ведением гражданами личного подсобного хозяйства, а также отношения в области ветеринарии.

Доводы административного истца о правовой неопределённости оспариваемых норм лишены правовых оснований.

Обосновывая невозможность применения к физическому лицу Санитарных правил, административный истец привёл положения пункта 5 статьи 4 Федерального закона «О защите конкуренции», согласно которым в данном законе под хозяйствующим субъектом понимается коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации.

Однако нормы поименованного закона распространяются на отношения, связанные с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции (часть 1 статьи 3). Следовательно, к правоотношениям по соблюдению Санитарных правил не применяются дефиниции, содержащиеся в Федеральном законе «О защите конкуренции», в связи с чем физическое лицо не может быть признано хозяйствующим субъектом в значении, придаваемом указанным законоположением.

Использование в Санитарных правилах термина «хозяйствующий субъект» не препятствует его единообразному пониманию и применению, поскольку подлежит применению во взаимосвязи с иными положениями, регулирующими отношения по обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания, условий деятельности юридических лиц и граждан.

Следует иметь в виду, что требование формальной определённости правового регулирования, обязывающее формулировать правовые предписания с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину соотносить с ними своё поведение, не исключает использование оценочных и общепринятых понятий, значение которых должно быть доступно для восприятия и уяснения субъектами соответствующих правоотношений либо непосредственно из содержания конкретного нормативного положения или из системы взаимосвязанных положений, рассчитанных на применение к неограниченному числу схожих правовых ситуаций, либо посредством выявления их более сложной взаимосвязи, в частности с помощью даваемых судами разъяснений.

Как следует из содержания административного искового заявления, требование Кушкина А.А. фактически основано на несогласии с состоявшимися в отношении его судебными решениями. Вместе с тем доводы административного истца направлены на оценку правильности выбора и применения норм права определённым правоприменителем в отношениях с участием административного истца и связаны с необходимостью установления конкретных фактических обстоятельств, что не входит в предмет рассмотрения по настоящему административному делу. Правоприменительные решения, с которыми административный истец выражает несогласие, могут быть обжалованы в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством.

С учётом того, что Санитарные правила в оспариваемой части не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают права, свободы и законные интересы административного истца в указанных им аспектах, заявленное требование в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации удовлетворению не подлежит.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Кушкина Александра Александровича об оспаривании пунктов 1, 66, 67, 68, 69, 71 и 73 санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий», утверждённых постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 г. № 3, отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



В.С. Кириллов