



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-676

## Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

19 ноября 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
председательствующего  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации  
судей Верховного Суда  
Российской Федерации

Нефедова О.Н.,

Кириллова В.С.,  
Корнелюк Е.С.

при секретаре

Вознесенской Н.Г.

с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Логунова Сергея Владимировича о признании частично недействующим приложения № 1 к критериям отнесения объектов государственного контроля (надзора) к категориям риска, являющимся приложением № 1 к Положению о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре), утверждённому постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1100 (в редакции, действовавшей до 15 октября 2025 г.),

### установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1100 утверждено Положение о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре) (далее также – Положение). Нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 3 июля 2021 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 12 июля 2021 г., № 28, ст. 5530.

В приложении № 1 к Положению предусмотрены критерии отнесения объектов государственного контроля (надзора) к категориям риска (далее также – Критерии).

В приложении № 1 к Критериям содержится перечень отдельных объектов государственного контроля (надзора) в организациях и на территориях по категориям риска (далее – Перечень объектов контроля).

В разделе II «Отдельные виды деятельности с особой социальной значимостью по категориям риска» приложения № 1 к Критериям (в редакции, действовавшей до 15 октября 2025 г.) оказание амбулаторно-поликлинической медицинской помощи отнесено к высокому риску.

В настоящее время раздел II приложения № 1 к Критериям действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 6 октября 2025 г. № 1548, размещённого на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 7 октября 2025 г., опубликованного в Собрании законодательства Российской Федерации 13 октября 2025 г., № 41, ст. 6028.

Индивидуальный предприниматель Логунов С.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением (с учётом уточнённого административного искового заявления от 30 октября 2025 г.) о признании не действующим приложения № 1 к Критериям (в редакции, действовавшей до 15 октября 2025 г.) в части отдельного вида деятельности с особой социальной значимостью по категориям риска: оказание амбулаторно-поликлинической медицинской помощи – высокий риск, ссылаясь на противоречие статье 32 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации», устанавливающего виды медицинской помощи, оказываемые медицинскими организациями, нормам Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и Конституции Российской Федерации. По мнению административного истца, оспариваемая норма незаконно устанавливает критерии высокого риска объекту контроля, чем нарушает его права и законные интересы.

В обоснование заявленного требования Логунов С.В. указывает, что объект контроля административного истца управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека на основании оспариваемого нормативного правового акта отнесён к объектам контроля с категорией высокого риска, что послужило основанием для проведения плановой проверки, по итогам которой он привлечён к административной ответственности.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, уполномоченная представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указала, что Положение издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемое предписание соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административного истца.

Административный истец Логунов С.В. в судебное заседание, о котором извещён надлежащим образом, не явился.

Представители Правительства Российской Федерации Конькова М.В. и Шувалова М.В. возражали против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., обсудив доводы административного истца Логунова С.В., возражения представителей Правительства Российской Федерации Коньковой М.В. и Шуваловой М.В., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации определены Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», согласно статье 5 которого Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение (часть 1). Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 2).

В силу пункта 1 части 2 статьи 3 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля устанавливается для вида федерального государственного контроля (надзора) положением о виде федерального государственного контроля (надзора), утверждаемым Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», определяя основы правового регулирования в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, в пункте 5 статьи 44 закрепляет, что положение о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре) утверждается Правительством Российской Федерации.

Действуя в рамках предоставленных полномочий, Правительство Российской Федерации утвердило Положение, устанавливающее порядок организации и осуществления федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора).

Во исполнение требований пунктов 3, 4, 5 Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке

проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851, разработчик 6 мая 2021 г. разместил на официальном сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) уведомление о начале разработки проекта Положения, изложив в паспорте этого проекта информацию, относящуюся к его разработке, в том числе данные о проведении общественного обсуждения, которое состоялось в период с 6 по 27 мая 2021 г.

В соответствии с требованиями пункта 5 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96, проект Положения был размещён на официальном сайте [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) для проведения независимой антикоррупционной экспертизы в период с 6 по 12 мая 2021 г.

В установленном порядке получены заключение Министерства экономического развития Российской Федерации по результатам оценки регулирующего воздействия и заключение Министерства юстиции Российской Федерации по результатам правовой и антикоррупционной экспертиз.

На основании пункта 57 Регламента Правительства Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, проект Положения согласован Министерством финансов Российской Федерации, Министерством здравоохранения Российской Федерации, Федеральным медико-биологическим агентством, Федеральной службой безопасности, Федеральной службой исполнения наказаний, Фондом пенсионного и социального страхования Российской Федерации, Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации.

Процедура издания, введения в действие и опубликования оспариваемого нормативного правового акта соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Следовательно, Положение издано Правительством Российской Федерации в рамках возложенных на него федеральным законодателем полномочий. Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден.

Согласно части 1 статьи 23 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» контрольный (надзорный) орган для целей управления рисками причинения вреда (ущерба) при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля относит объекты контроля к одной из следующих категорий риска причинения вреда (ущерба) (далее также – категории риска): 1) чрезвычайно высокий риск; 2) высокий риск; 3) значительный риск; 4) средний риск; 5) умеренный риск; 6) низкий риск.

Количество категорий риска и критерии отнесения объектов контроля к категориям риска (далее – критерии риска) формируются по результатам оценки риска причинения вреда (ущерба) и основываются на необходимости предупреждения и минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при оптимальном использовании материальных, финансовых и кадровых ресурсов контрольного (надзорного) органа таким образом, чтобы общее количество профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий по отношению к объектам контроля всех категорий риска причинения вреда (ущерба) соответствовало имеющимся ресурсам контрольного (надзорного) органа (часть 3 статьи 23 поименованного закона).

Частью 4 статьи 23 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусмотрено, что критерии риска должны учитывать тяжесть причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и вероятность наступления негативных событий, которые могут повлечь причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а также учитывать добросовестность контролируемых лиц.

Исходя из предписаний пунктов 1 и 2 Положения оно устанавливает порядок организации и осуществления федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора) уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, который направлен на предупреждение, обнаружение и пресечение нарушений обязательных требований посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

В силу пункта 12 Положения органы государственного контроля (надзора) осуществляют государственный контроль (надзор) за следующими объектами государственного контроля (надзора) (далее – объекты контроля): а) деятельность, действия (бездействие) контролируемых лиц, в рамках которых должны соблюдаться обязательные требования, в том числе предъявляемые к контролируемым лицам, осуществляющим деятельность, действия (бездействие); б) результаты деятельности контролируемых лиц, в том числе продукция (товары), подлежащая государственному контролю (надзору) на таможенной границе и таможенной территории Евразийского экономического союза по Единому перечню продукции (товаров), подлежащей государственному санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю), утверждённому решением Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 г. № 299 «О применении санитарных мер в Евразийском экономическом союзе», к которой предъявляются обязательные требования; в) здания, помещения, сооружения, линейные объекты, территории, включая водные, земельные и лесные участки, оборудование, устройства, предметы, материалы,

транспортные средства и другие объекты, которыми контролируемые лица владеют и (или) пользуются и к которым предъявляются обязательные требования.

Пунктом 22 Положения закреплено, что Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральное медико-биологическое агентство при осуществлении государственного контроля (надзора) относят объекты контроля, указанные в подпунктах «а» и «в» пункта 12 Положения, к одной из следующих категорий риска причинения вреда (ущерба): а) чрезвычайно высокий риск; б) высокий риск; в) значительный риск; г) средний риск; д) умеренный риск; е) низкий риск.

В соответствии с пунктом 34 Положения отнесение объектов контроля, указанных в подпунктах «а» и «в» пункта 12 Положения, к определённой категории риска осуществляется на основании критериев отнесения объектов контроля к категориям риска согласно приложению № 1 к Положению.

Категории риска отдельных объектов контроля в организациях и на территориях определяются по перечню согласно приложению № 1 к Критериям с учётом раздела II Перечня объектов контроля.

Раздел II Перечня объектов контроля включает отдельные виды деятельности с особой социальной значимостью по категориям риска, в число которых до 15 октября 2025 г. входили в том числе амбулаторно-поликлинические учреждения, оказывающие медицинскую помощь, отнесённые к высокому риску.

С 15 октября 2025 г. в Положение внесены изменения, в том числе скорректирован Перечень объектов контроля и актуализированы критерии их отнесения к категориям риска, а также изменены подходы к определению категории риска в отношении отдельных объектов контроля с учётом оценки тяжести причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и вероятности наступления негативных событий, направленные на сокращение количества объектов чрезвычайно высокого и высокого рисков.

В настоящее время в разделе II приложения № 1 к Критериям в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 6 октября 2025 г. № 1548 оказание медицинской помощи вне медицинской организации, в амбулаторных условиях или условиях дневного стационара, за исключением фельдшерско-акушерских пунктов, медицинских организаций косметологического и (или) стоматологического профиля на 1-2 рабочих места, оказывающих услуги без хирургических вмешательств отнесено к высокому риску; оказание медицинской помощи вне медицинской организации, в амбулаторных условиях или условиях дневного стационара, в фельдшерско-акушерских пунктах, медицинских организациях косметологического и (или) стоматологического профиля на 1-2 рабочих места, оказывающих услуги без хирургических вмешательств, – к значительному риску.

Положение, определяя в том числе перечень социально значимых объектов, направлено на реализацию предписаний Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Довод административного истца о противоречии оспариваемого предписания нормативного правового акта статье 32 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации» является несостоятельным, поскольку основан на неправильном толковании норм материального права.

Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», раскрывая в части 1 статьи 2 основные используемые в нём понятия, определяет в пункте 3 медицинскую помощь как комплекс мероприятий, направленных на поддержание и (или) восстановление здоровья и включающих в себя предоставление медицинских услуг, которая в силу части 1 статьи 32 этого закона оказывается медицинскими организациями и классифицируется по видам, условиям и форме оказания такой помощи.

К видам медицинской помощи согласно части 2 статьи 32 названного закона относятся: первичная медико-санитарная помощь; специализированная, в том числе высокотехнологичная, медицинская помощь; скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь; паллиативная медицинская помощь.

Согласно пункту 2 части 3 статьи 32 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» медицинская помощь может оказываться амбулаторно (в условиях, не предусматривающих круглосуточного медицинского наблюдения и лечения), в том числе на дому при вызове медицинского работника.

В свою очередь, Перечень объектов контроля имеет иной предмет правового регулирования исходя из сферы применения Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который регулирует деятельность контрольно-надзорных органов, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, и не определяет виды медицинской помощи, а следовательно, не может противоречить статье 32 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации».

Довод административного истца о неконституционности оспариваемого положения Перечня объектов контроля не может быть проверен Верховным Судом Российской Федерации в порядке абстрактного нормоконтроля, поскольку проверка нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации в силу статьи 125 Конституции Российской Федерации относится к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации. Полномочиями по осуществлению такой проверки Верховный Суд Российской Федерации не наделён.

Оспариваемое предписание изложено понятным и доступным образом, отвечает критериям правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускает неоднозначного толкования при его применении, а потому не может расцениваться как нарушающее права административного истца.

Доводы административного истца, по существу, сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием, а также к отстаиванию позиции о внесении целесообразных, с его точки зрения, изменений в действующее регулирование в части необходимости регламентации иного порядка, что не может служить правовым основанием для удовлетворения иска.

С учётом того, что оспариваемое положение нормативного правового акта не противоречит Федеральному закону «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации» либо иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, не нарушает права административного истца в указанных им аспектах, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного искового заявления следует отказать.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Логунова Сергея Владимировича о признании частично недействующим приложения № 1 к критериям отнесения объектов государственного контроля (надзора) к категориям риска, являющимся приложением № 1 к Положению о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре), утверждённому постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1100 (в редакции, действовавшей до 15 октября 2025 г.), 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



В.Н. Нефедов

В.С. Кириллов

Е.С. Корнелюк