



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-398

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

3 февраля 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

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

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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.),

по апелляционной жалобе Логунова С.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 19 ноября 2025 г. по делу № АКПИ25-676, которым в удовлетворении административного искового заявления Логунову С.В. отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Правительства Российской Федерации Коньковой М.В. и Шуваловой М.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу

необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

30 июня 2021 г. Правительство Российской Федерации постановлением № 1100 утвердило Положение о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре) (далее – Положение).

Нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 3 июля 2021 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 12 июля 2021 г., № 28 (часть II), ст. 5530.

Положение устанавливает порядок организации и осуществления федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора) (далее также – государственный контроль (надзор) (пункт 1 данного документа).

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

Приложение № 1 к Критериям содержит перечень отдельных объектов государственного контроля (надзора) в организациях и на территориях по категориям риска (далее также – 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) 7 октября 2025 г., опубликованного в Собрании законодательства Российской Федерации 13 октября 2025 г., № 41, ст. 6028.

Названным постановлением с 15 октября 2025 г. в Положение внесены изменения, в результате которых 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 риска.

11 августа 2025 г. индивидуальный предприниматель Логунов С.В., осуществляющий деятельность по оказанию первичной специализированной медико-санитарной помощи в амбулаторных условиях, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением (с

учётом последующих уточнений) о признании недействующим 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. В обоснование заявленного требования Логунов С.В. сослался на противоречие оспариваемого им положения статье 32 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации» (далее – Закон об основах охраны здоровья граждан), которая, перечисляя виды, условия и формы медицинской помощи, оказываемой медицинскими организациями, такого наименования вида деятельности, как «оказание амбулаторно-поликлинической медицинской помощи», не содержит.

Нарушение своих прав административный истец связывает с тем, что Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека на основании оспариваемого нормативного правового акта объект контроля (стоматологический кабинет) административного истца отнесён к объектам контроля с категорией высокого риска, что послужило основанием для проведения плановой проверки, по итогам которой индивидуальный предприниматель Логунов С.В. привлечён к административной ответственности.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации, поручившее представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, административный иск не признало, просило в его удовлетворении отказать, так как Положение утверждено в пределах полномочий высшего исполнительного органа государственной власти, оспариваемое предписание соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 19 ноября 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления Логунову С.В. отказано.

В апелляционной жалобе и уточнении к ней административный истец, повторяя доводы административного иска, просит отменить указанное решение в связи с неверным определением судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения дела, нарушением норм материального права и принять по делу новое решение, которым административный иск удовлетворить.

Правительство Российской Федерации в письменном отзыве на апелляционную жалобу просит в её удовлетворении отказать, считая, что решение суда первой инстанции вынесено в соответствии с нормами материального и процессуального права, а доводы Логунова С.В. основаны на неверном толковании правовых норм.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

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 пункте 5 статьи 44 установил, что положение о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре) утверждается Правительством Российской Федерации.

С учётом изложенного, а также положений статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», 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» (далее – Закон о государственном контроле), Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 736 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что Положение утверждено Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных законом полномочий с соблюдением процедуры принятия и правил введения в действие.

В соответствии с пунктом 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 Логунову С.В. в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания оспариваемого предписания недействующим отсутствует.

Отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), под которым понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов 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, регулируются Законом о государственном контроле (часть 1 статьи 1 названного закона).

При этом к обязательным требованиям относятся содержащиеся в нормативных правовых актах требования, 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 (часть 1 статьи 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»).

Перечень объектов контроля, с которым в части не согласен Логунов С.В., установлен Правительством Российской Федерации в целях реализации требований Закона о государственном контроле, соответственно, имеет предмет правового регулирования, обусловленный сферой применения данного закона.

Закон о государственном контроле в части 1 статьи 16 приводит перечень объектов государственного контроля (надзора), к числу которых относятся: деятельность, действия (бездействие) граждан и организаций, в рамках которых должны соблюдаться обязательные требования; результаты деятельности граждан и организаций, в том числе продукция (товары), работы и услуги, к которым предъявляются обязательные требования; здания, помещения, сооружения, линейные объекты, к которым предъявляются обязательные требования. Контрольными (надзорными) органами в рамках видов контроля обеспечивается учёт объектов контроля в соответствии с данным законом, положениями о видах контроля (часть 2).

На основании изложенного Положение содержит критерии отнесения объектов государственного контроля (надзора) к категориям риска с учётом предписаний части 1 статьи 16 Закона о государственном контроле.

Раздел II Перечня объектов контроля включает отдельные виды деятельности с особой социальной значимостью по категориям риска, к числу которых до 15 октября 2025 г. относилось оказание амбулаторно-поликлинической медицинской помощи.

В настоящее время в разделе II Перечня объектов контроля (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.

Использование 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.) формулировки «оказание амбулаторно-поликлинической медицинской помощи – высокий риск» для обозначения объекта государственного контроля позволяло отнести конкретный объект медицинской организации к соответствующей категории риска с учётом особенностей оказываемой в этой организации медицинской помощи, что действующему законодательству не противоречит.

При этом 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 вытекать 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.

Оспариваемое положение не допускает какой-либо неясности, двусмысленности, отвечает общеправовому критерию формальной определённости. Данных о том, что применение на практике Перечня объектов контроля в оспоренной части не соответствует его истолкованию, выявленному судом с учётом места данного акта в системе нормативных правовых актов, не установлено.

Содержание оспариваемой нормы не затрагивает правовых основ определения медицинской помощи и классификации её видов применительно к предмету правового регулирования Закона об основах охраны здоровья граждан, в связи с чем довод апелляционной жалобы о её несоответствии части 2 статьи 32 Закона об основах охраны здоровья граждан, в которой поименованы виды медицинской помощи, несостоятелен.

При таких обстоятельствах судом первой инстанции верно отмечено, что оспариваемое положение нормативного правового акта не противоречит Закону об основах охраны здоровья граждан либо иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу и, следовательно, прав и законных интересов административного истца не нарушает.

Как правильно указано судом в решении, доводы административного истца фактически сводятся к несогласию с правовым регулированием в части определения объектов контроля.

Вместе с тем при разрешении дел в порядке абстрактного нормоконтроля Верховный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и вопросы о целесообразности того или иного варианта регулирования с точки зрения необходимости внесения изменений в нормативный правовой акт не рассматривает.

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 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 19 ноября 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Логунова Сергея Владимировича – без удовлетворения.

Председательствующий



В.Ю. Зайцев

Члены коллегии



Т.Ю. Вавилычева

И.Н. Зинченко