



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ21-626

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

20 сентября 2021 г.

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

Кириллова В.С.
Котович Ю.А.
Рупиной В.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Миронова Валерия Валентиновича о признании недействующим постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 26 июня 2021 г. № 16 «О внесении изменения в 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», утверждённые постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 г. № 3»,

установил:

постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 26 июня 2021 г. № 16 (далее – Постановление) внесено изменение в 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», утверждённые постановлением Главного

государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 г. № 3» (далее также – Изменение, Санитарные правила, СанПиН 2.1.3684-21 соответственно), которое приведено в приложении к Постановлению. Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 7 июля 2021 г., регистрационный номер 64146, и опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 7 июля 2021 г.

Согласно приложению к Постановлению Санитарные правила дополнены пунктом 35(1) следующего содержания: «До 1 марта 2022 года в целях предупреждения возникновения и распространения инфекционных заболеваний доступ на территорию пляжа, размещённого на участке берега природного или искусственного водоёма, водотока, моря или его отдельной части, используемого санаторно-курортными организациями (далее – лечебный пляж), осуществляется в порядке и на условиях, определённых санаторно-курортными организациями. При этом доступ на лечебный пляж в указанный период для лиц, не являющихся получателями услуг или работниками санаторно-курортных организаций, должен быть ограничен в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации».

Миронов В.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим Постановления, ссылаясь на его противоречие части 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации и части 7 статьи 3 Водного кодекса Российской Федерации, в силу которой, как он полагает, запрещено введение ограничений доступа граждан к водным объектам, за исключением случаев, предусмотренных водным законодательством.

Как указывает административный истец, он проживает в городе-курорте Геленджике и прошёл вакцинацию от новой коронавирусной инфекции COVID-19. По мнению административного истца, оспариваемое положение бесосновательно вводит ограничение для граждан в доступе к водным ресурсам, а именно в свободном посещении пляжей, что нарушает его права и законные интересы, гарантированные в том числе статьёй 19 Конституции Российской Федерации и Водным кодексом Российской Федерации. Считает, что такое ограничение, введённое в том числе в целях соблюдения санитарно-эпидемиологических требований, должно иметь индивидуальный характер и не может распространяться на всех граждан Российской Федерации.

В письменных возражениях Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее также – Роспотребнадзор) указала, что Изменение утверждено уполномоченным должностным лицом, осуществляющим государственный санитарно-эпидемиологический надзор, оспариваемое нормативное положение соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и охраняемых законом интересов административного истца.

Министерство юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) в письменных объяснениях выразило позицию, что Постановление

издано федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, соблюдение которых является обязательным.

Административный истец Миронов В.В. в судебное заседание, о котором извещён надлежащим образом, не явился, уполномоченного представителя не направил.

В судебном заседании представитель Роспотребнадзора Конькова М.В., представитель Минюста России Башилова В.Е. не признали административный иск, в удовлетворении заявленных требований просили отказать.

Обсудив доводы административного истца Миронова В.В., возражения представителя Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Коньковой М.В., объяснения представителя Министерства юстиции Российской Федерации Башиловой В.Е., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Рупиной В.В., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

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, регулируются Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

На территории Российской Федерации действуют федеральные санитарные правила, разработанные и утверждённые федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации; соблюдение санитарных правил является обязательным для граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (пункт 1 статьи 38, пункты 1, 3 статьи 39 поименованного федерального закона).

В соответствии с частью 1 статьи 37 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» государственное санитарно-эпидемиологическое нормирование включает в себя в том числе разработку проектов санитарных правил, экспертизу, публичное обсуждение, утверждение и опубликование санитарных правил, а также внесение изменений в санитарные правила и признание их утратившими силу.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, а также по организации и осуществлению

федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, является Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), её руководитель – Главный государственный санитарный врач Российской Федерации (пункт 1, абзац второй пункта 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).

Абзацем третьим пункта 2 статьи 51 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» Главному государственному санитарному врачу Российской Федерации предоставлены полномочия 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.

Установление санитарно-эпидемиологических требований, обеспечивающих безопасность для здоровья человека среды его обитания, является основной задачей государственного санитарно-эпидемиологического нормирования, которое, в свою очередь, осуществляется федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации и включает помимо прочего разработку (пересмотр), экспертизу, утверждение, введение в действие и опубликование санитарных правил (пункт 1, абзацы первый и четвёртый пункта 5 Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 554).

Согласно приведённому положению (пункты 2, 9) нормативными правовыми актами, устанавливающими санитарно-эпидемиологические требования, являются государственные санитарно-эпидемиологические правила (санитарные правила, санитарные правила и нормы, санитарные нормы, гигиенические нормативы); государственная регистрация и официальное опубликование санитарных правил осуществляются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Оспариваемые изменения в санитарные правила утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации в пределах предоставленных административному ответчику полномочий.

Порядок издания нормативного правового акта и требования, установленные для его государственной регистрации и опубликования Указом 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», Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, соблюдены.

Осуществлённое Роспотребнадзором государственное санитарно-эпидемиологическое нормирование в оспариваемой части соответствует цели Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», которой, согласно его преамбуле, является обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Статья 42 Конституции Российской Федерации и статья 8 названного федерального закона закрепляют право граждан на благоприятную окружающую среду и благоприятную среду обитания, факторы которой не оказывают вредного воздействия на человека.

Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения – состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности; санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия представляют собой 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 (абзацы второй и четырнадцатый статьи 1 указанного федерального закона).

Нормы Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», предусматривая требования к обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, имеют общий характер и регулируют отношения, в том числе связанные с предупреждением возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих» коронавирусная инфекция (2019-nCoV) (код заболевания по Международной статистической классификации болезней и проблем, связанных со здоровьем (10-й пересмотр) – В 34.2), отнесена к заболеваниям, представляющим опасность для окружающих.

В условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции 25 июня 2021 г. президиум Координационного совета при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации принял ряд решений и дал поручения в том числе Роспотребнадзору (пункт 7): обеспечить в 3-дневный срок без проведения

процедур оценки регулирующего воздействия, согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и рабочими группами по реализации механизма «регуляторной гильотины», а также без размещения для проведения публичного обсуждения и независимой антикоррупционной экспертизы разработку и утверждение постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации «О внесении изменений в 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», утверждённые постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 января 2021 г. № 3» в части определения санаторно-курортными организациями порядка и условий доступа к лечебному пляжу, а также ограничения доступа на территорию лечебного пляжа для лиц, не являющихся получателями услуг или работниками санаторно-курортной организации, предусмотрев срок действия этих норм до 1 марта 2022 года.

СанПиН 2.1.3684-21 определены 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.

Постановление, как следует из его преамбулы, принято в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19).

Отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации, регулируются Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», которым определено, что охрана здоровья граждан – это система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического), характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи (пункт 2 статьи 2), а профилактика – комплекс мероприятий, направленных на сохранение и укрепление здоровья и включающих в себя формирование здорового образа жизни, предупреждение возникновения и (или) распространения заболеваний, их раннее выявление,

выявление причин и условий их возникновения и развития, а также направленных на устранение вредного влияния на здоровье человека факторов среды его обитания (пункт 6 статьи 2).

Согласно приведённому федеральному закону основными принципами охраны здоровья кроме прочего являются соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий; приоритет интересов пациента при оказании медицинской помощи; ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц организаций за обеспечение прав граждан в сфере охраны здоровья; приоритет профилактики в сфере охраны здоровья (пункты 1, 2, 5, 8 статьи 4), организация охраны здоровья осуществляется в том числе путём обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (пункт 4 части 1 статьи 29).

В свою очередь, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения обеспечивается посредством профилактики заболеваний в соответствии с санитарно-эпидемиологической обстановкой и прогнозом её изменения, выполнения санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий и обязательного соблюдения гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами санитарных правил как составной части осуществляемой ими деятельности (абзацы второй и четвёртый пункта 1 статьи 2 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Приоритет профилактики в сфере охраны здоровья, в силу пунктов 2, 3, 4 статьи 12 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», обеспечивается путём осуществления санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, мероприятий по предупреждению и раннему выявлению заболеваний, в том числе предупреждению социально значимых заболеваний и борьбе с ними, проведения профилактических и иных медицинских осмотров, диспансеризации, диспансерного наблюдения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Профилактика инфекционных заболеваний 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, а контроль в сфере охраны здоровья включает в себя в том числе федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, осуществляемый в соответствии с законодательством Российской Федерации о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (часть 1 статьи 30, пункт 4 статьи 85 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

В области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, а также

граждан Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» установлены обязанности. Статья 10 данного федерального закона возлагает на граждан обязанность выполнять требования санитарного законодательства, а также постановлений, предписаний осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор должностных лиц, и не осуществлять действия, влекущие за собой нарушение прав других граждан на охрану здоровья и благоприятную среду обитания.

В свою очередь, индивидуальные предприниматели и юридические лица в соответствии с осуществляемой ими деятельностью обязаны выполнять требования санитарного законодательства, а также постановлений, предписаний осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор должностных лиц; обеспечивать безопасность для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг, а также продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов и товаров для личных и бытовых нужд при их производстве, транспортировке, хранении, реализации населению (статья 11 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Оспариваемое нормативное положение соответствует перечисленным выше нормативным правовым актам.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 25 декабря 2020 г. № 49-П, выбор правовых средств, направленных на защиту жизни и здоровья граждан в ситуациях, связанных с распространением заболеваний, относится, по общему правилу, к дискреции законодателя, а если такие правовые средства имеют характер мер по ограничению иных прав, то применительно к российской правовой системе – к дискреции федерального законодателя. В то же время отсутствие правового регулирования, адекватного по своему содержанию и предусмотренным мерам чрезвычайной ситуации, угрожающей жизни и здоровью граждан, притом 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, и, по сути, приводило бы к её игнорированию в силу сугубо формальной интерпретации конституционного принципа верховенства закона (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации) без учёта того, что интересы защиты жизни и здоровья граждан при определённых обстоятельствах могут преобладать над ценностью сохранения обычного правового режима реализации иных прав и свобод.

Необходимость защиты жизни и здоровья граждан при возникновении чрезвычайных ситуаций или угрозе их возникновения и осуществлении мер по борьбе с эпидемиями и ликвидацией их последствий – с учётом того, что жизнь

человека является высшей конституционной ценностью, без которой реализация гражданских, экономических, социальных и иных прав становится во многом бессмысленна, – предполагает принятие таких правовых актов, которые не исключают возможности ограничения прав и свобод человека, но только в той мере, в какой это соответствует поставленным целям при соблюдении требований соразмерности и пропорциональности.

Доводы административного истца о противоречии Изменения, внесённого Постановлением, положениям части 7 статьи 3 Водного кодекса Российской Федерации и части 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации являются несостоятельными.

В соответствии с пунктом 7 статьи 3 Водного кодекса Российской Федерации водное законодательство и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются в том числе на принципе равного доступа физических лиц, юридических лиц к приобретению права пользования водными объектами, за исключением случаев, предусмотренных водным законодательством.

Основания и порядок приобретения права пользования поверхностными водными объектами или их частями урегулированы главой 3 Водного кодекса Российской Федерации, исходя из содержания статьи 11 которого водный объект предоставляется в пользование физическим и юридическим лицам на основании договора водопользования или решения о предоставлении водного объекта в пользование в зависимости от установленной данной статьёй цели.

Статьёй 20 Водного кодекса Российской Федерации за пользование водным объектом или его частью предусмотрено взимание платы.

Таким образом, пунктом 7 статьи 3 поименованного кодекса, вопреки позиции административного истца, не регулирует отношения, связанные с предоставлением гражданам доступа к водным объектам.

В силу части 2 статьи 6 Водного кодекса Российской Федерации каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено поименованным кодексом, другими федеральными законами.

По изложенным мотивам нельзя согласиться с доводами административного истца о том, что Постановление, вопреки требованиям федерального закона, необоснованно ограничивает его право на доступ к водным объектам.

Ссылки Миронова В.В. на нарушение его прав и свобод являются несостоятельными, поскольку принятые меры, установленные Постановлением, требуют немедленного реагирования, носят исключительно временный характер, при этом учитывают баланс частных и публичных интересов граждан Российской Федерации и направлены на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения в целях предупреждения распространения на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции.

Согласно пункту 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.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Миронова Валерия Валентиновича о признании недействующим постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 26 июня 2021 г. № 16 «О внесении изменения в 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», утверждённые 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