



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ20-536

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

22 октября 2020 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе

судьи Верховного Суда

Российской Федерации

при секретаре

с участием прокурора

Назаровой А.М.

Глазковой А.В.

Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Смоленской региональной общественной организации общества защиты прав потребителей «СМОЛЕНСКИЙ ЦЕНТР ПРАВА И СОЦИОЛОГИИ» об оспаривании письма Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 11 мая 2020 г. № ЕВ-32091/15,

установил:

в соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации Мишустина М.В. от 15 марта 2020 г. № ММ-П9-1861 Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (далее – Минпромторг России) письмом от 11 мая 2020 г. № ЕВ-32091/15 (далее – Письмо) направил в высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации методические рекомендации Минпромторга России в случаях введения режима обязательного использования средств индивидуальной защиты в субъектах Российской Федерации (далее – Методические рекомендации), в которых органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организациям торговли и правоохранительным органам в случае введения в субъекте Российской Федерации или на его отдельных территориях режима обязательного использования населением в общественных местах средств индивидуальной защиты (масок, перчаток и др.) (далее – СИЗ) рекомендовал принятие ряда мер, направленных на обеспечение санитарно-

эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19). В частности, в пункте 9 организациям торговли рекомендуется при обнаружении на территории торгового объекта посетителя, не использующего СИЗ, представитель организации торговли осуществляет информирование посетителя о необходимости соблюдения обязательных требований и об ответственности за нарушение такого режима. В случае несогласия посетителя исполнять такие требования представитель организации торговли, не вступая в конфликт с нарушителем, вправе отказать посетителю в обслуживании на кассе, вызвать представителей органов внутренних дел для пресечения нарушения.

Смоленская региональная общественная организация общества защиты прав потребителей «СМОЛЕНСКИЙ ЦЕНТР ПРАВА И СОЦИОЛОГИИ» (далее – Организация) обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании Методических рекомендаций недействующими в той мере, в какой они позволяют представителям организации торговли отказать посетителю в обслуживании на кассе в случае, если он не использует СИЗ, поскольку они противоречат пункту 2 статьи 310, пункту 3 статьи 426, статье 450¹ Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), по смыслу которых не связанный с нарушением со стороны потребителя односторонний отказ лица, обязанного заключить публичный договор, от исполнения публичного договора не допускается, в том числе в случаях, предусмотренных правилами об отдельных видах договоров (например, статьей 782 ГК РФ), а также статье 16 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (далее – Закон о защите прав потребителей), запрещающей обуславливать приобретение одних товаров (работ, услуг) обязательным приобретением иных товаров (работ, услуг).

По мнению административного истца, оспариваемое положение Методических рекомендаций в правоприменительной практике используется в качестве императивного правила, нарушает права неопределенного круга лиц как потребителей товаров и услуг, предоставляя организации торговли возможность уклониться от заключения с потребителем публичного договора.

В судебном заседании представитель Организации Пещаницкий А.В. поддержал административный иск и просил его удовлетворить.

Административный ответчик Минпромторг России и заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменных возражениях на административное исковое заявление указали, что Методические рекомендации носят рекомендательный и информационно-разъяснительный характер, права, свободы и законные интересы лиц, в интересах которых предъявлено требование, не нарушают.

В судебном заседании представитель Минпромторга России Кимлык И.С. поддержал изложенную правовую позицию и просил отказать в удовлетворении административного иска.

Минюст России, извещенный о времени и месте рассмотрения дела, просил рассмотреть дело в отсутствие его представителя.

Выслушав стороны, проверив оспариваемый акт на наличие в нем нормативных свойств, позволяющих применять их неоднократно в качестве обязательных предписаний в отношении неопределенного круга лиц, а также на соответствие их действующему законодательству, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей административный иск не подлежащим удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит основания для удовлетворения административного искового заявления.

В соответствии с пунктом 1 статьи 426 ГК РФ публичным договором признается договор, заключенный лицом, осуществляющим предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, и устанавливающий его обязанности по продаже товаров, выполнению работ либо оказанию услуг, которые такое лицо по характеру своей деятельности должно осуществлять в отношении каждого, кто к нему обратится (розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи, энергоснабжение, медицинское, гостиничное обслуживание и т.п.). Лицо, осуществляющее предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, не вправе оказывать предпочтение одному лицу перед другим лицом в отношении заключения публичного договора, за исключением случаев, предусмотренных законом или иными правовыми актами.

Таковыми правовыми актами могут выступать нормативные правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Федеральный закон № 68-ФЗ) наделил органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями принимать в соответствии с федеральными законами законы и иные нормативные правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера и устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации (пункт 1 статьи 11).

Согласно подпунктам «в», «г» пункта 4 Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 417 во исполнение статьи 10 указанного закона, при угрозе возникновения или возникновении чрезвычайной ситуации гражданам запрещается осуществлять действия, создающие угрозу собственной безопасности, жизни и здоровью, а также действия, создающие угрозу безопасности, жизни, здоровью, санитарно-эпидемиологическому благополучию иных лиц, находящихся на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации.

Пунктом 16 Перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 31 января 2020 г. № 66), коронавирусная инфекция (2019-nCoV) является заболеванием, представляющим опасность для окружающих.

Указами Президента Российской Федерации от 25 марта 2020 г. № 206 «Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней», от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» и от 28 апреля 2020 г. № 294 «О продлении действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» период с 30 марта по 8 мая 2020 г. объявлен нерабочими днями.

Указом Президента Российской Федерации от 11 мая 2020 г. № 316 «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» постановлено высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации с учетом положений данного указа, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в субъекте Российской Федерации, обеспечить в том числе определение в границах соответствующего субъекта Российской Федерации территорий, на которых в случае необходимости может быть продлено действие ограничительных мер, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

В области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, а также граждан Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Федеральный закон № 52-ФЗ) установлены обязанности. Статья 10 названного 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 № 52-ФЗ).

В связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в ряде регионов нормативными правовыми актами органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации были установлены требования обязательного использования СИЗ, в том числе масок и перчаток, при посещении объектов торговли.

Из системного толкования приведенных правовых норм следует, что хозяйствующие субъекты, осуществляющие торговую деятельность, в случае установления нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации обязательного использования гражданами СИЗ и возможности отказа в обслуживании лиц, не соблюдающих указанное требование, вправе отказать в обслуживании на кассе посетителю, не использующему СИЗ.

Нельзя согласиться с утверждением административного истца о том, что оспариваемые положения Методических рекомендаций носят императивный характер и содержат обязательные для неопределенного круга лиц предписания.

В пункте 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» разъяснено, что существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц.

Методические рекомендации не обладают названными признаками акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, носят рекомендательный характер. Как следует из текста Письма, они разработаны во исполнение поручения Правительства Российской Федерации в целях принятия органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организациями торговли и правоохранительными органами установленных законом и нормативными правовыми актами мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия граждан в случае введения в субъекте Российской Федерации или на его отдельных территориях режима обязательного использования населением в общественных местах СИЗ, положений, противоречащих приведенным нормативным правовым актам, не содержат.

Методические рекомендации направлены исключительно на защиту здоровья и жизни граждан, на обеспечение благополучной санитарно-

эпидемиологической обстановки, основания для признания их недействующими в оспариваемой части отсутствуют.

Руководствуясь статьями 175–180, 215, 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Смоленской региональной общественной организации общества защиты прав потребителей «СМОЛЕНСКИЙ ЦЕНТР ПРАВА И СОЦИОЛОГИИ» об оспаривании письма Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 11 мая 2020 г. № ЕВ-32091/15 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



А.М. Назарова