Прокуратурой края рассмотрены обращения граждан по вопросам законности действий органов государственной власти края, а также контрольно-надзорных органов, осуществляемых ими в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19), в том числе при издании указа губернатора Пермского края от 20.08.2020 № 121 «О мероприятиях, реализуемых в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в Пермском крае» (далее – Указ № 121).

Поскольку доводы заявителей затрагивают интересы неопределенного круга лиц, в соответствии с ч. 4 ст. 10 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», п. 6.10 Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора РФ от 30.01.2013 № 45, информация о результатах их рассмотрения публикуется на сайте прокуратуры края.

Постановлением Правительства РФ от 31.01.2020 № 66 коронавирусная инфекция (2019-nCoV) внесена в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утвержденный постановлением Правительства РФ от 01.12.2004 № 715.

Согласно п. «з» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации,
п.п. 5 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» осуществление мер по борьбе с эпидемиями, ликвидация их последствий находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, решение вопросов предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий, реализации мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно.

В силу ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Федеральный закон № 68-ФЗ) обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, отнесена к чрезвычайной ситуации. Согласно ст. 4.1 Федерального закона № 68-ФЗ при введении режима повышенной готовности руководитель ликвидации чрезвычайной ситуации, которым является должностное лицо субъекта Российской Федерации, вправе принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

При этом право органов государственной власти субъектов Российской Федерации вводить режим повышенной готовности для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций установлено
п.п. «м» п. 1 ст. 11 Федерального закона № 68-ФЗ.

В порядке пп. пп. «у», «ф» п. 1 ст. 11 Федерального закона № 68-ФЗ с учетом особенностей чрезвычайной ситуации на территории субъекта РФ или угрозы ее возникновения во исполнение правил поведения, установленных в соответствии с пп. «а. 2» ст. 10 данного Федерального закона, могут быть установлены дополнительные обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности.

В соответствии с пп. «а» п. 3 Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 02.04.2020 № 417, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации граждане обязаны соблюдать общественный порядок, требования законодательства РФ о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Как установлено ч. 2 ст. 31 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее -Федеральный закон № 52-ФЗ) ограничительные мероприятия вводятся (отменяются) на основании предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей. Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 02.03.2020 № 5 «О дополнительных мерах по снижению рисков завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)» руководителям высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации предписано с учетом складывающейся эпидемиологической ситуации в регионе и прогноза ее развития своевременно вводить ограничительные мероприятия.

Таким образом, на законодательном уровне установлены права регионального органа государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно, с учетом складывающейся ситуации в регионе, предусматривать действующие на территории субъекта Российской Федерации дополнительные и обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности.

С 15.03.2020 распоряжением Председателя Правительства Пермского края от 14.03.2020 № 5-рпп в связи с угрозой распространения в регионе новой коронавирусной инфекции введен режим функционирования «Повышенная готовность» для органов управления и сил территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Пермского края.

Согласно п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в субъекте Российской Федерации, предписано обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий, включающих, в том числе, приостановление (ограничение) деятельности находящихся на соответствующей территории отдельных организаций независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также индивидуальных предпринимателей, установление особого порядка передвижения на соответствующей территории лиц и транспортных средств. Аналогичная норма содержится в п. 1 Указа Президента РФ от 11.05.2020 № 316.

Как установлено ч. 1 ст. 20, ч. 1 ст. 29 Устава Пермского края губернатор Пермского края возглавляет исполнительную власть в Пермском крае, осуществляет нормативное правовое регулирование, в том числе посредством издания указов.

Таким образом, указ губернатора Пермского края от 20.08.2020 № 121 «О мероприятиях, реализуемых в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в Пермском крае» принят в рамках предоставленных федеральным и региональным законодательством полномочий.

Кроме того, пп. «б». п. 6 Переченя поручений по итогам совещания с членами Правительства, утвержденного Президентом РФ 24.10.2021 № Пр-1998, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации рекомендовано введение допуска на посещение гражданами отдельных организаций (по перечню, установленному Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации) только при наличии документа, в том числе в электронном виде, подтверждающего вакцинацию против коронавирусной инфекции (COVID-19) или ранее перенесенное заболевание, а для лиц, имеющих противопоказания к вакцинации - наличие медицинского документа, подтверждающего наличие медицинских противопоказаний, заверенного лечащим врачом и руководителем (заместителем руководителя) медицинской организации и отрицательного ПЦР-теста на наличие возбудителя коронавирусной инфекции SARS-CoV-2, полученного не позднее, чем за 72 часа.

Указ № 121 предусматривает возможность предоставления услуги посетителям при условии наличия как сертификата вакцинации от COVID-19, так и QR-кода. Кроме того, посещение событий, организуемых (согласованных) органами государственной власти Пермского края, а также мероприятий по организованному активному и экологическому туризму, предусмотрено для лиц, предоставивших отрицательный результат исследования, проведенного не позднее чем за 72 часа до начала мероприятия методом ПЦР на выявление возбудителя новой коронавирусной инфекции (COVID-19).

В силу ст. 19 Федерального закона № 68-ФЗ граждане Российской Федерации обязаны соблюдать в том числе законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, выполнять установленные правила поведения при введении режима повышенной готовности.

В частности, указом № 121 определены мероприятия, реализуемые в связи с угрозой распространения COVID-19. Так, организации, за исключением организаций, осуществляющих торговлю продовольственными товарами, расположенные в торговых центрах (комплексах), торгово-развлекательных центрах (комплексах), объектах розничной торговли непродовольственными товарами, организации общественного питания, театры, концертные организации, учреждения, оказывающие физкультурно-оздоровительные услуги реализуют товары и оказывают услуги при условии наличия сертификатов вакцинации от COVID-19 либо QR-кодов, подтверждающих вакцинацию против новой коронавирусной инфекции (COVID-19) либо перенесение заболевания при условии, что с даты выздоровления прошло не более 6 календарных месяцев

Нормативно-правовым актом также установлена обязанность физических лиц использовать средства индивидуальной защиты в случае посещения зданий, строений, сооружений (помещений в них) (п. 7.2). В свою очередь на руководителей организаций возложена обязанность при оказании услуг физическим лицам организовать (обеспечить) использование ими средств индивидуальной защиты (масок) и социальное дистанцирование, в случае их отсутствия отказывать в допуске на объект (п. 12.6).

Следовательно, организации обязаны предоставлять услуги только физическим лицам, соблюдающим установленные требования, в том числе в части использования индивидуальных средств защиты, при этом у них отсутствует обязанность обеспечивать ими получателей услуг.

Таким образом, в целях обеспечения соблюдения гражданами «масочного» режима лицам без средств индивидуальной защиты правомерно может быть отказано в допуске на торговые объекты и иные места выполнения работ (оказания услуг). При этом действия хозяйствующих субъектов, осуществляющих разрешенную деятельность, направленные на ненасильственное воспрепятствование в условиях «масочного режима» гражданам-потребителям в посещении торговых объектов без масок и доступе к товарам с целью их приобретения, не рассматриваются как действия, ущемляющие (нарушающие) права потребителей, поскольку такие действия со стороны хозяйствующих субъектов отвечают принципу разумности поведения участников гражданских правоотношений и не имеют признаков необоснованного уклонения от заключения публичного договора, каковым является договор розничной купли-продажи.

Следовательно, при наличии принятого в установленном порядке нормативного правового акта, возлагающего на физических лиц обязанность ношения маски в определенных местах, подобное требование становится императивным предписанием, подразумевающим как его безусловное соблюдение всеми теми лицами, кому оно адресовано, так и возможность привлечения виновных в его несоблюдении лиц к соответствующему виду ответственности. Ответственность за нарушение требований названного правового акта, так и иных правовых актов, регламентирующих поведение при введении на территории региона режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, установлена, в том числе ст. 20.6.1 КоАП РФ. Перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протокол об административном правонарушении по ст. 20.6.1 утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 12.04.2020 № 975-р.

Таким образом, действия должностных лиц органов государственной власти Пермского края не образуют состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.62 Кодекса об административных правонарушениях.

По данным СУ СК России по Пермскому краю при рассмотрении сообщений граждан о привлечении к уголовной ответственности должностных лиц региональных органов государственной власти (в том числе по ст. 136, 286, 282, 330 УК РФ) им разъяснено, что в соответствии с п. 20 Инструкции об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации, утвержденной приказом Председателя Следственного комитета Российской Федерации от 11.10.2012 № 72, заявления и обращения, которые не содержат сведений об обстоятельствах, указывающих на признаки преступления, не подлежат регистрации в Книге регистрации сообщений о преступлении и не требуют процессуальной проверки в порядке, предусмотренном ст.ст. 144, 145 УПК РФ. Одно лишь несогласие граждан с действиями и решениями должностных лиц не может являться основанием для проведения процессуальной проверки. Поскольку поступившие заявления не содержали конкретных сведений о признаках преступления: в чем выразилось противоправное деяние, как именно нарушены права заявителя, какой вред причинен и т.д. - оснований для проведения процессуальной проверки не усматривается.

Таким образом, в результате проведенной проверки установлено, что с учетом существующей эпидемиологической ситуации региональными органами государственной власти края, Управлением Роспотребнадзора по Пермскому краю приняты организационные административные, медико-санитарные и иные меры, направленные на предотвращение возникновения и распространения новой корнавирусной инфекции, в том числе путем установления обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности. Они направлены на сохранение и укрепление здоровья граждан, в том числе путем запрета действий, создающих угрозу собственной безопасности участников гражданских правоотношений.

Лица, считающие нарушенными свои права при издании вышеуказанных нормативно-правовых актов, вправе самостоятельно обжаловать их в судебном порядке по правилам главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.