

ПРИНУЖДЕНИЕ К ВАКЦИНАЦИИ
от новой коронавирусной инфекции
ПО ЭПИДЕМИЧЕСКИМ ПОКАЗАНИЯМ:

нарушения закона,
прав граждан и организаций
в действиях региональных властей



Резюме

Выступая на прямой линии с гражданами 30 июня 2021 года, Президент Российской Федерации В. В. Путин заявил, что не поддерживает обязательную вакцинацию. При этом он отметил, что по принятым в 90-е годы законам у регионов есть полномочия вводить в определённых ситуациях обязательную вакцинацию.

Однако, как будет показано ниже, власти ряда субъектов Российской Федерации вышли далеко за рамки своих полномочий, предусмотренных законом. Их действия и принятые ими решения, направленные на повышение охвата населения профилактическими прививками от новой коронавирусной инфекции, вызвавшие серьёзный отрицательный резонанс в обществе, не имеют законных оснований и противоречат действующему законодательству.

В частности, являются незаконными такие действия региональных властей (в том числе главных санитарных врачей регионов), как:

- требование главных санитарных врачей или властей регионов к работодателям в широком круге сфер обеспечить тот или иной конкретный охват своих сотрудников профилактическими прививками от новой коронавирусной инфекции (60%, 65%, 80% от числа сотрудников и т.д.);
- распространение ложной информации о том, что не обеспечившие такого охвата работодатели могут быть законным образом привлечены к административной ответственности — подвергнуты серьёзным штрафам, а деятельность их организаций — приостановлена в административном порядке (по ст. 6.13 КоАП РФ или по нормам региональных законов об административных правонарушениях);
- распространение ложной информации о том, что граждане, отказавшиеся от прививки против новой коронавирусной инфекции по эпидемическим показаниям и не занятые в работах, включённых в перечень, утверждённый Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.1999 № 825, могут быть законным образом отстранены от работы работодателем без сохранения заработной платы;
- распространение ложной информации о том, что граждане не вправе отказаться от проведения прививки от новой коронавирусной инфекции по эпидемическим показаниям.

Разумеется, незаконны (хотя это и выходит за рамки настоящего анализа) и такие меры, как принятый в Москве запрет посещения заведений общественного

питания гражданами, если они не привиты, не имеют недавнего отрицательного ПЦР-теста или не переболели коронавирусной инфекцией в течение последних шести месяцев. Подобные решения, фактически, вводят откровенную дискриминацию граждан по признаку состояния их здоровья, что, не имея никаких оснований в федеральном законодательстве, прямо противоречит ст. 19 ч. 2 Конституции Российской Федерации.

Эти незаконные и необоснованные действия региональных властей ведут к кризису доверия к федеральным и региональным властям со стороны людей, заметному росту социальной напряжённости, связанной с экономическими потерями как простых граждан, так и представителей бизнеса, серьёзному возмущению значительной части населения. Такая ситуация создаёт значительные дополнительные риски накануне парламентских выборов.

При этом, как верно указал Президент В. В. Путин, региональные власти самостоятельно принимают такие решения, а значит, будут полностью нести груз ответственности за них и за их последствия как перед федеральным центром, так и непосредственно перед недовольными гражданами.

Согласно Конституции, Российская Федерация является правовым государством (ст. 1 ч. 1). Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей её территории (ст. 4 ч. 1). Необходимость противодействия распространению новой коронавирусной инфекции не может оправдать нарушения этого принципа и принятия незаконных решений и мер, в том числе и в области заботы о здоровье населения.

В связи с этим региональным властям, допустившим принятие таких решений и мер, направленных на повышение охвата населения профилактическими прививками от новой коронавирусной инфекции, которые, как показано ниже, противоречат действующему законодательству и нарушают права граждан и юридических лиц, следует как можно скорее отказаться от них и привести ситуацию в соответствие с действующими нормами права.

Ниже на основе системного анализа норм действующего законодательства в их взаимосвязи показано следующее:

- Главные санитарные врачи регионов и региональные власти не вправе самостоятельно расширять список категорий граждан, подлежащих обязательной вакцинации по эпидемическим показаниям.
- Обязательная вакцинация по эпидемическим показаниям не может быть принудительной и является добровольной.
- Главные санитарные врачи регионов и региональные власти не вправе предписать работодателям (организациям) обеспечить определённый процент охвата сотрудников вакцинацией.
- Не существует законных оснований для отстранения от работы в связи с отказом от профилактических прививок граждан, не занятых работами, включёнными в перечень, утверждённый Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.1999 № 825.

- Работодатель, не обеспечивший профилактическую вакцинацию сотрудников по эпидемическим показаниям, не подлежит привлечению к административной ответственности (штраф, приостановка деятельности).
- За незаконное отстранение работника от работы в связи с отказом от профилактических прививок работодатель подлежит ответственности по закону.
- Госслужащие, распространяющие недостоверную информацию об обязанности работодателей и работников обеспечить профилактическую вакцинацию, ответственности за нарушение такой обязанности, подлежат ответственности по закону.

Сложившаяся ситуация

В последнее время в ряде регионов Российской Федерации были приняты и опубликованы постановления главных санитарных врачей регионов и (или) региональных властей, направленные на противодействие распространению коронавирусной инфекции и включающие меры, вызвавшие серьёзную обеспокоенность широкой общественности. В частности:

- Были приняты постановления главных санитарных врачей регионов (в ряде случаев акты руководителя/правительства региона), предписывающие провести вакцинацию по эпидемическим показаниям определённых групп граждан.
- В указанных документах от организаций (юридических лиц, индивидуальных предпринимателей) и их руководителей требовалось обеспечить определённый процент охвата профилактическими прививками от новой коронавирусной инфекции своих работников.

При этом на уровне официальной риторики обязательные прививки по эпидемиологическим показаниям позиционировались как не допускающие отказа, принудительные. Официальные лица публично заявляли, что работодатели вправе отстранить от работы работников, отказывающихся от таких прививок, без сохранения заработной платы. Также ими заявлялось, что работодатели, не обеспечившие необходимый охват прививками своих сотрудников, будут подвергаться административным штрафам, и возможно административное приостановление деятельности их организаций.

К примеру, в п. 1.1 Постановления главного государственного санитарного врача Москвы от 15.06.2021 № 1¹ предписывается обеспечить проведение профилак-

1 http://77.rosпотребнадзор.ru/images/Postanovlenie_Andreevoy1506.PDF

ческих прививок по эпидемическим показаниям против новой коронавирусной инфекции обширному кругу групп граждан (работники торговли, организаций бытовых услуг, салонов красоты, услуг почтовой связи, транспорта и т.п.), в п. 1.2 — работникам органов власти г. Москвы и подведомственных им организаций. П. 2 того же постановления руководителям организаций, индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность в перечисленных ранее сферах, предписывается «организовать проведение профилактических прививок ... не менее 60% от общей численности работников, сотрудников».

В разъяснениях Оперштаба Москвы и московского Роспотребнадзора, опубликованных 24.06.2021 на официальном сайте Департамента здравоохранения г. Москвы², было заявлено (форматирование сохранено):

 Ст. 76 ТК РФ установлено что в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации работодатель **обязан отстранить работника от работы** .

В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 51 Федерального Закона № 52-ФЗ при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, к которым относится COVID-19, главный государственный санитарный врач субъекта Российской Федерации выносит постановление о проведении профилактических прививок по эпидемическим показаниям, в котором определяет отдельные группы граждан, а также сферы услуг (перечень работ) с высоким риском заболевания инфекционными болезнями в условиях неблагоприятной эпидемиологической ситуации.

При этом **не применяются иные федеральные законы, акты Правительства Российской Федерации** (Федеральный закон от 17.09.1998 № 157 «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней», Перечень работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями и требует обязательного проведения профилактических прививок, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.1999 № 825, НК). **Требование о проведении профилактических прививок в период эпиднеблагополучия распространяется только на группы граждан и сферы услуг (работ), указанные в постановлении Главного государственного врача по городу Москве.**

При вынесении постановления Главным государственным врачом по городу Москве, граждане, отнесенные к группам населения, подлежащего обязательной вакцинации, могут отказаться от прививок, но в этом случае они должны быть отстранены от выполняемых работ на период эпиднеблагополучия».

Там же говорилось, что будут осуществляться сплошные проверки в отношении всех работодателей. При этом указывалось:

 **14. Какие санкции ожидают работодателя, в случае не соблюдения требования о количестве вакцинированных сотрудников и (или) не предоставления отчета о вакцинации сотрудников?**

2 <https://mosgorzdrav.ru/ru-RU/news/default/card/5743.html>

В силу ч. 2, 3 ст. 6.3 КоАП РФ за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий предусмотрено административное наказание в виде штрафа или административного приостановления деятельности на срок до 90 суток.

С учетом неблагоприятной эпидемической ситуации по COVID-19 Управление Роспотребнадзора по г. Москве при направлении в суд материалов будет просить о применении санкции **только в виде административного приостановления деятельности на срок до 90 суток**³.

Оставим без комментария поражающее своим правовым нигилизмом утверждение о неприменимости в данной ситуации норм федеральных законов. Даже без учёта этого шокирующего высказывания, подобные заявления невозможно расценивать иначе, как попытку заставить граждан вакцинироваться, а работодателей — принудить своих сотрудников сделать это под угрозой потери работы и (или) дохода.

Как показывается ниже, подобные меры, решения и действия региональных властей связаны с серьёзными нарушениями норм действующего законодательства, в частности:

- Главные санитарные врачи регионов и региональные власти не вправе самостоятельно расширять список категорий граждан, подлежащих обязательной вакцинации по эпидемическим показаниям.
- Обязательная вакцинация по эпидемическим показаниям не может быть принудительной и является добровольной.
- Главные санитарные врачи регионов и региональные власти не вправе предписать работодателям (организациям) обеспечить определенный процент охвата сотрудников вакцинацией.
- Не существует законных оснований для отстранения от работы в связи с отказом от профилактических прививок граждан, не занятых работами, включёнными в перечень, утверждённый Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.1999 № 825.
- Работодатель, не обеспечивший профилактическую вакцинацию сотрудников по эпидпоказаниям, не подлежит привлечению к административной ответственности (штраф, приостановка деятельности).
- За незаконное отстранение работника от работы в связи с отказом от профилактических прививок работодатель подлежит ответственности по закону.

3 Там же.

- Госслужащие, распространяющие недостоверную информацию об обязанности работодателей и работников обеспечить профилактическую вакцинацию, ответственности за нарушение такой обязанности, подлежат ответственности по закону.

Далее подробно рассматривается каждый из этих пунктов.

1. Главные санитарные врачи регионов и региональные власти не вправе самостоятельно расширять список категорий граждан, подлежащих обязательной вакцинации по эпидемическим показаниям.

Главный санитарный врач региона, принимая решение о проведении прививок по эпидемическим показаниям, не может самостоятельно определять группы граждан, подлежащие обязательной вакцинации. Такой вакцинации могут подлежать лишь категории граждан, перечисленные в Календаре профилактических прививок по эпидемическим показаниям, утверждаемом на федеральном уровне.

В соответствии со ст. 51 п. 1 пп. 6 Федерального закона от 30.03.1999 N52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», к полномочиям главного санитарного врача региона (его заместителей) отнесена следующая возможность:

« б) при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, выносить мотивированные постановления о:

...

проведении профилактических прививок гражданам или отдельным группам граждан по эпидемическим показаниям».

Проведение прививок по эпидемическим показаниям регулируется при этом нормами федерального законодательства, а именно ст. 10 Федерального закона от 17 сентября 1998 г. N157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней». При этом п. 3 данной статьи чётко указывает, что главный санитарный врач региона не может сам определить круг граждан, подлежащих обязательной вакцинации по эпидемическим показаниям:

« 3. Календарь профилактических прививок по эпидемическим показаниям, сроки проведения профилактических прививок и категории граждан, подлежащих обязательной вакцинации, **утверждаются** федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения» (выделение наше).

Как видим, категории граждан, подлежащих обязательной вакцинации по эпидемическим показаниям, определяются исключительно федеральной властью — на данный момент Министерством здравоохранения РФ (п. 5.2.93 Положения о Министерстве здравоохранения).

Такой перечень определён в составе Календаря профилактических прививок по эпидемическим показаниям (Приказ Минздрава России от 21.03.2014 N125н (ред. от 03.02.2021)). В Приложении 2 к Календарю имеется список категорий граждан, подлежащих обязательной вакцинации от каждого заболевания, входящего в этот документ, в том числе и от новой коронавирусной инфекции. В последнем случае перечень достаточно обширен и включает работников организаций транспорта и энергетики, сотрудников правоохранительных органов, волонтеров, военнослужащих, работников организаций сферы предоставления услуг и т.п.

Принимая решение о проведении вакцинации по эпидемическим показаниям, главный санитарный врач региона вправе включать в перечень категорий граждан, на которые распространяется это решение, лишь категории, подпадающие под данный перечень из Календаря профилактических прививок по эпидемическим показаниям.

Что касается руководителей регионов, правительств регионов, они вообще не вправе предписывать проведение прививок по эпидемическим показаниям. Такие полномочия, в соответствии с действующим законодательством, принадлежат исключительно главным санитарным врачам. При этом само осуществление иммунопрофилактики в соответствии с ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 17.09.1998 № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» могут обеспечивать исключительно федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять санитарно-эпидемиологический надзор, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения. Как видим, главы и правительства регионов к числу указанных в этой норме органов не относятся.

2. Обязательная вакцинация по эпидемическим показаниям не может быть принудительной и является добровольной.

Необходимо особо отметить, что, хотя вакцинация по эпидемическим показаниям и называется «обязательной» (очевидно, в смысле обязательности ее организации), она остаётся добровольной для граждан — в её случае сохраняются предусмотренные действующим законодательством необходимость получения для проведения прививки их информированного добровольного согласия, возможности отказа от профилактической прививки.

Это следует, в частности, из п. 4 «Порядка проведения гражданам профилактических прививок в рамках календаря профилактических прививок по эпидемическим показаниям», входящего в состав Календаря профилактических прививок по эпидемическим показаниям.

П. 4 данного порядка чётко указывает (выделение наше):



4. Перед проведением профилактической прививки лицу, подлежащему вакцинации, или его законному представителю разъясняется необходимость иммунопрофилактики инфекционных болезней, возможные поствакцинальные реакции и осложнения, а также последствия отказа от проведения профилактической прививки и оформляется информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство в соответствии с требованиями статьи 20 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. N323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Таким образом, граждане имеют полное право отказаться от проведения прививки по эпидемическим показаниям.

3. Главные санитарные врачи регионов и региональные власти не вправе предписать работодателям (организациям) обеспечить определённый процент охвата сотрудников вакцинацией.

Главные санитарные врачи регионов не вправе обязать работодателей организовать вакцинацию сотрудников, а тем более обеспечить определённый процент охвата сотрудников их организаций или предприятий профилактической вакцинацией.

Это следует из норм действующего законодательства в их взаимосвязи и подтверждается обширной судебной практикой.

Полномочия главных государственных санитарных врачей регионов исчерпывающе определены ст. 50 («Права должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор») и ст. 51 («Полномочия главных государственных санитарных врачей и их заместителей») Федерального закона от 30.03.1999 N 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Перечень указанных полномочий является закрытым и исчерпывающим. Закон, в частности, перечисляет все случаи, в которых они могут давать гражданам и организациям те или иные предписания.

В этом перечне отсутствует полномочие предписывать организации или её руководителю проведение вакцинации сотрудников. Предписание о проведении дополнительных санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий (ст. 50 п. 2) не может предполагать такого содержания, поскольку, как мы увидим ниже, это противоречило бы другим нормам действующего законодательства в их взаимосвязи.

В общем случае организация, работающая в сфере торговли, услуг почтовой связи, бытовых услуг и т.п., не является субъектом, полномочным проводить профилактические прививки, так как в силу положений ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 17.09.1998 N 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» профилактические прививки проводятся гражданам в медицинских организациях при наличии у таких организаций лицензий на медицинскую деятельность.

Они не имеют полномочий обязать своих работников пройти профилактические прививки, поскольку в силу ч. 2 ст. 11 того же федерального закона профилактические прививки проводятся только при наличии информированного добровольного согласия гражданина на медицинское вмешательство.

При этом согласно ч. 1 ст. 8 того же федерального закона осуществление иммунопрофилактики обеспечивают федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять санитарно-эпидемиологический надзор, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения. Организации, работающие в сфере торговли, услуг почтовой связи и т.п., к указанному перечню вышеназванных органов не относятся.

Из изложенного следует, что нормы действующего законодательства не предусматривают обязанности работодателя по организации иммунопрофилактики сотрудников, он не имеет возможности гарантированно обеспечить тот или иной охват своих сотрудников профилактическими прививками в рамках закона, а поэтому возложение на работодателя такой обязанности нарушает его права и законные интересы.

Данная позиция подтверждается обширной судебной практикой. Так, в решении Арбитражного суда Свердловской области от 14.03.2019 по делу № А60-74348/2018 суд признал незаконным предписание Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Свердловской области в части требования к организации торговли обеспечить проведение вакцинации сотрудников против гепатита А и шигеллеза. Аналогичные оценки были даны Арбитражным судом Свердловской области в решении от 18 января 2021 г. по делу № А60-51467/2020, Арбитражным судом Московского округа в постановлении от 27.03.2018 № Ф05-1457/2018 по делу № А40-115981/2017, Тринадцатым арбитражным апелляционным судом в постановлении от 11.12.2017 № 13АП-25930/2017 по делу № А56-52186/2017 и т.п.

В своих решениях суды, в частности, обращали внимание на отсутствие указаний на обязанность работодателей обеспечить профилактическую вакцинацию сотрудников в санитарных правилах, регулирующих профилактику соответствующих инфекций. Стоит отметить, что в Санитарно-эпидемиологических правилах СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» указания на такую обязанность работодателей также отсутствуют.

В решениях судов также указывалось, что работодатель не вправе требовать у работников предоставить отказ от профилактической прививки. Как справедливо указывали суды в своих решениях, граждане обязаны в письменной форме подтверждать отказ от профилактических прививок в силу ч. 3 ст. 5 Федерального закона от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней». Однако, согласно п. 18.8 СП 3.1/3.2.3146-13 «Общие требования по профилактике инфекционных и паразитарных болезней. Санитарно-эпидемиологические правила», факт проведения профилактической прививки или отказа от неё в письменном виде должен быть зафиксирован в медицинских документах постоянного хранения. Согласно ст. 20 ч. 7 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в РФ», отказ от медицинского вмешательства содержится в медицинской документации гражданина.

По смыслу закона отказ от проведения профилактической прививки оформляется в медицинской организации, проводящей профилактические прививки насе-

лению, и как медицинский документ хранится в данной медицинской организации, а не в организации, где указанный гражданин работает. Законодательство не предполагает возможности получения такого отказа работодателем, а не медицинским работником соответствующей медицинской организации.

Как будет показано ниже, у работодателя нет возможности и отстранить от работы в связи с отказом от прививки против новой коронавирусной инфекции работника, если тот не занят в выполнении работ, включённых в перечень, утверждённый Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.1999 № 825.

При этом информация об обращении человека за прививкой, о проведённой вакцинации, об отказе от проведения прививки в соответствии с нормами действующего законодательства является врачебной тайной (ст. 13 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»), которая не может быть передана работодателю без согласия гражданина. Информация о наличии или отсутствии прививки является информацией о состоянии здоровья гражданина, которая относится к специальным категориям персональных данных (ст. 10 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных») и не может быть передана работодателю без письменного согласия работника.

Кроме того, ст. 9 ч. 8 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливает:

 Запрещается требовать от гражданина (физического лица) предоставления информации о его частной жизни, в том числе информации, составляющей личную или семейную тайну, и получать такую информацию помимо воли гражданина (физического лица), если иное не предусмотрено федеральными законами».

Наконец, Конституция Российской Федерации в ст. 24 ч. 1 прямо устанавливает, что сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются. Исключения из этого требования, в силу ст. 55 ч. 3 Конституции, допускаются только на основании федерального закона.

При таких обстоятельствах работодатель не может законным образом без согласия работников получить информацию о том, проходили ли они вакцинацию от новой коронавирусной инфекции, не вправе требовать её предоставления, не имеет права каким-либо образом принуждать работников к прохождению вакцинации, не вправе, как мы увидим далее, уволить работника или отстранить его от работы за отказ от профилактической прививки (если тот не занят работами, входящими в перечень, утверждённый Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.1999 № 825).

В этой ситуации требование к работодателю обеспечить тот или иной охват сотрудников вакцинацией от новой коронавирусной инфекции является не только незаконным (не имеющим законных оснований и вступающим в противоречие с императивными нормами действующего законодательства), но и неисполнимым. Такое требование противоречит общеизвестному правовому принципу «*ultra posse nemo tenetur*» (лат. «никто не может быть обязан делать невозможное»).

Разумеется, у руководства регионов также нет права предъявлять к работодателям подобные неисполнимые законным образом требования.

4. Не существует законных оснований для отстранения от работы в связи с отказом от профилактических прививок граждан, не занятых работами, включёнными в перечень, утверждённый Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.1999 № 825.

Утверждение, что в случае отказа от прививки против новой коронавирусной инфекции по эпидемическим показаниям работодатель может отстранить работника торговли, учреждений общественного питания, организаций почтовой связи и т.п. от работы без сохранения заработной платы является ложным.

Как мы уже указывали, полномочия главных санитарных врачей регионов исчерпывающим образом перечислены в статьях 50 и 51 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Единственное полномочие, затрагивающее возможность отстранения работника от работы, предусмотрено пп. 6 п. 1 ст. 51 указанного закона (выделение наше):

 б) при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, выносить мотивированные постановления о:

...

временном отстранении от работы лиц, которые являются носителями возбудителей инфекционных заболеваний и могут являться источниками распространения инфекционных заболеваний в связи с особенностями выполняемых ими работ или производства».

Данное полномочие не имеет отношения к возможности отстранения от работы непривитых лиц. Оно предполагает (по формуле «и», а не «или») исключительно возможность отстранения от работы по предписанию главного санитарного врача региона граждан, которые одновременно являются носителями возбудителей инфекционного заболевания (в нашем случае — имеют положительный ПЦР-тест на новую коронавирусную инфекцию) и при этом, одновременно, являются (в силу этого) возможным источником его распространения.

Непривитый гражданин, разумеется, вовсе не обязательно является носителем возбудителя новой коронавирусной инфекции. Вместе с тем, привитые граждане, как уже хорошо известно из опыта, могут болеть новой коронавирусной инфекцией и, соответственно, являться источником её трансмиссии.

Таким образом, данная норма не дает главному санитарному врачу региона возможность предписывать отстранение от работы граждан в связи с их отказом от профилактической прививки от новой коронавирусной инфекции по эпидемическим показаниям.

Федеральное законодательство содержит лишь одну норму об отстранении от работы в связи с отсутствием прививки — она содержится в п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней»:



2. Отсутствие профилактических прививок влечет:

...

отказ в приеме граждан на работы или отстранение граждан от работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями.

Перечень работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями и требует обязательного проведения профилактических прививок, устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти».

Из данной нормы однозначно следует, что отстранение от работы (или отказ в приёме на работу) граждан в связи с отказом от профилактических прививок возможен исключительно в отношении граждан, занятых в работах, входящих в перечень работ, утверждённый соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

Возможность отстранения от работы в связи с отказом от профилактических прививок граждан, не занятых в работах, входящих в указанный перечень, законом не предусмотрена. При этом данный перечень утверждается на федеральном уровне и не может изменяться и дополняться на региональном уровне, в том числе решениями главных санитарных врачей регионов, глав и правительств регионов.

В настоящее время полномочие утверждать указанный перечень принадлежит Министерству здравоохранения РФ (п. 5.2.90 Положения о Министерстве здравоохранения РФ). Однако действующий сейчас перечень был утверждён Правительством РФ ранее, до передачи указанных полномочий данному министерству. Он содержится в Постановлении Правительства РФ от 15.07.1999 № 825 «Об утверждении перечня работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями и требует обязательного проведения профилактических прививок».

Этот перечень строго ограничен. В частности, в него входят работники образовательных организаций, медицинские (и иные работники), взаимодействующие с больными инфекционными заболеваниями, работающие с кровью и биологическими жидкостями человека, работники, обслуживающие канализационные сети, и т.п.

Работники сферы торговли, бытовых услуг, салонов красоты, транспорта, организаций почтовых услуг и т.п. категории граждан, перечисленных в постановлениях главных санитарных врачей Москвы и ряда других регионов, в этот перечень не входят.

Таким образом, никаких оснований для их отстранения от работы в связи с их отказом от профилактической прививки от новой коронавирусной инфекции действующее законодательство не содержит. Отстранение же работника от работы в связи с тем, что он не привит, законодательством не предусмотрено вовсе.

Отстранение от работы регулируется ст. 76 Трудового кодекса РФ, которая устанавливает перечень оснований для законного отстранения работника. В частности, работник может быть отстранён от работы (иные основания не имеют отношения к анализируемой ситуации):



по требованию органов или должностных лиц, уполномоченных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

в других случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации».

Однако, как было показано выше, главный санитарный врач региона уполномочен действующим законом предписать отстранение от работы работника исключительно в случае, когда речь идёт о доказанном носителе возбудителей инфекционного заболевания, который может быть источником его распространения (а не непривитых граждан). Он не уполномочен требовать отстранения от работы непривитых граждан.

Отстранение от работы отказавшихся от прививки граждан, не занятых работами, включёнными в перечень, утверждённый Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.1999 № 825, также законом не предусмотрено.

При этом следует отметить, что основания для отстранения от работы, как следует из приведённой нормы, могут вводиться исключительно Трудовым кодексом РФ, федеральными законами и федеральными (а не региональными) нормативными правовыми актами (или постановлениями региональных главных санитарных врачей).

Таким образом, отстранение работодателем от работы в связи с отказом от прививки от новой коронавирусной инфекции по эпидемическим показаниям граждан, не занятых работами, включёнными в перечень, утверждённый Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.1999 № 825, будет незаконным и необоснованным.

При этом следует особо отметить, что в рассмотренных нами постановлениях главных санитарных врачей регионов и принятых во исполнение этих постановлений нормативных актах регионального руководства отсутствуют прямые указания на возможность или необходимость отстранения работодателем от работы граждан, отказавшихся от прививки против новой коронавирусной инфекции по эпидемическим показаниям. Такие указания звучали лишь в различных пояснениях и официальной риторике, не имеющих никакого правового значения и обязывающей силы.

Это означает, что в случае принятия работодателем незаконного решения об отстранении работника от работы ответственность целиком ляжет на самого работодателя, который не сможет сослаться ни на какие нормативные правовые акты, в силу которых он был бы вынужден такое решение принять.

5. Работодатель, не обеспечивший профилактическую вакцинацию сотрудников по эпидемическим показаниям, не подлежит привлечению к административной ответственности (штраф, приостановка деятельности).

Угрозы привлечения к административной ответственности работодателя (путём наложения штрафа, административного приостановления деятельности органи-

зации), не обеспечившего требуемый охват прививками своих сотрудников, также лишены правовых оснований.

Вопросы и общие принципы привлечения к административной ответственности в Российской Федерации регулируются Кодексом РФ об административных правонарушениях. В соответствии со ст. 1.1 ч. 1 указанного кодекса законы субъектов РФ об административных правонарушениях должны соответствовать нормам самого кодекса.

Ст. 1.5 Кодекса устанавливает презумпцию невиновности в делах об административных правонарушениях — лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном указанным Кодексом, не обязано доказывать свою невиновность за исключением особо установленных случаев (не имеющих отношения к анализируемой ситуации), неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

Ст. 2.1 ч. 2 КоАП РФ прямо устанавливает (выделение наше):

 Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, **за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению».**

Ст. 2.2 КоАП РФ устанавливает в ч. 1, что умышленным административное правонарушение признается, если «лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично», неумышленным — если «лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть».

Других видов вины КоАП РФ не знает.

Как было показано выше, у организации-работодателя отсутствует объективная возможность выполнить требование об организации вакцинации сотрудников, обеспечении того или иного охвата их профилактическими прививками. В случае работодателя как физического лица (или руководителя организации) у него также отсутствует такая возможность — противоправным действием в данном случае будет не недостижение требуемого охвата, а попытка его достичь, используя незаконные методы.

Это обстоятельство исключает виновность как организации, так и физического лица (работодателя, руководителя организации) в недостижении охвата прививками своих сотрудников, незаконные требования достичь которого предъявляют региональные главные санитарные врачи и иные должностные лица.

Угрожая работодателям, представители региональных властей обычно ссылаются на ст. 6.3. КоАП РФ («Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения»), ч. 2–3 которой предполагают штрафы для юридических лиц в размере до 500.000 — 1.000.000 рублей и административное приостановление деятельности на срок до 90 суток, а также крупные штрафы для должностных лиц организаций.

Однако, как указано в самой этой статье, такие санкции налагаются лишь за:

- нарушение действующих санитарных правил и гигиенических нормативов;
- невыполнение предписанных законом санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий;
- невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления) или требования органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий.

Однако, как мы видели ранее, требования главных санитарных врачей регионов (региональных властей) об организации вакцинации сотрудников, обеспечении определенного охвата сотрудников профилактическими прививками являются незаконными и невыполнимыми.

Действующие санитарные правила (СП и СанПиН) не требуют от работодателей осуществлять или организовывать профилактическую вакцинацию сотрудников и, как мы видели, суды многократно признавали незаконным предъявление такого рода требований к работодателям со стороны санитарных властей. Закон также подобных обязанностей на работодателей не возлагает, более того — действующие нормы законодательства не позволяют работодателю выполнить подобную задачу.

При подобных обстоятельствах административное дело против организаций или их руководителей (а также работодателей — индивидуальных предпринимателей) не подлежит возбуждению, а в случае возбуждения должно быть прекращено в силу отсутствия события и состава административного правонарушения (ст. 24.5 ч. 1 п.п. 1-2), а привлечение их к административной ответственности недопустимо в силу отсутствия какой-либо доказуемой вины с их стороны.

Дополнительно следует отметить, что в недавнем решении Конституционного Суда (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2020 г. № 17-П), в котором суд прояснил конституционно-правовое значение норм КоАП РФ, касающихся наличия умысла в случае совершения административного правонарушения юридическим лицом, указывалось, что умышленным такое правонарушение может быть признано лишь когда установлено наличие умысла у его должностных лиц (работников), ответственных за исполнение соответствующих требований. Далее суд отмечает (абзац третий п. 1 резолютивной части):



в иных же случаях, когда умышленный характер действий (бездействия) должностных лиц (работников) юридического лица, ответственных за исполнение требований ..., **из обстоятельств дела не усматривается** и при этом имелась возможность для соблюдения соответствующих требований, но юридическим лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению, **административная ответственность юридического лица может наступать только за неисполнение требований ..., совершенное по неосторожности».**

Таким образом, неисполнение заведомо невыполнимых требований не может послужить законным основанием для привлечения юридического лица (как и физического лица) к административной ответственности.

Вместе с тем, для того, чтобы защитить себя от попыток привлечения к такой ответственности, работодателю следует принять все зависящие от него меры для исполнения постановлений главных санитарных врачей (региональных властей), не противоречащих закону.

В частности, в случае требования обеспечить конкретный охват сотрудников профилактическими прививками от новой коронавирусной инфекции работодателю следует:

- довести до сведения сотрудников под роспись информацию о постановлении регионального санитарного врача и его содержании;
- довести до сведения сотрудников под роспись официальную информацию о желательности проведения профилактической прививки (при этом целесообразно одновременно напомнить сотрудникам, что профилактические прививки по эпидемическим показаниям являются добровольными и граждане имеют право отказа от такой прививки);
- официально предоставить сотрудникам, желающим сделать прививку, возможность получить её в рабочее время (предоставление для этого отдельного выходного дня);
- предложить работникам в добровольном порядке предоставить информацию о проведённой вакцинации или отказе от неё, согласие на передачу этой информации соответствующим властям, либо письменно отказать в предоставлении такой информации и согласия (целесообразно обратить при этом внимание работников, что они не обязаны предоставлять такую информацию/согласие).

Все указанные шаги следует задокументировать, оформив их соответствующими локальными актами. Сделав это, работодатель сможет лучше защитить себя в случае попытки незаконного привлечения его к административной ответственности, одновременно максимально обеспечив защиту законных прав своих работников и предотвратив обоснованные правовые претензии с их стороны.

6. За незаконное отстранение работника от работы в связи с отказом от профилактических прививок работодатель подлежит ответственности по закону.

Как было указано выше, постановления региональных главных санитарных врачей и региональные нормативные акты в проанализированных нами регионах, включая Москву, не содержат никаких прямых указаний на необходимость или возможность отстранения работодателем от работы работников в связи с отказом их от проведения профилактической прививки от новой коронавирусной инфекции по эпидемиологическим показаниям.

Таким образом, в случае принятия незаконного решения о таком отстранении (прежде всего — в случае отстранения и, тем более, увольнения в связи с отказом от прививки работника, не занятого в работах, включённых в перечень, утверждённый Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.1999 № 825, вся полнота ответственности за это ляжет на самого работодателя.

В соответствии со ст. 234 Трудового кодекса РФ («Обязанность работодателя возместить работнику материальный ущерб, причинённый в результате незаконного лишения его возможности трудиться»), в случае незаконного отстранения работника от работы или его увольнения работодатель обязан полностью возместить работнику не полученный им заработок.

В соответствии со ст. 237 Трудового кодекса РФ, работодатель также обязан будет возместить работнику моральный ущерб, нанесённый последнему незаконным решением об отстранении от работы/увольнении, в размере, определённом соглашением сторон или решением суда.

Кроме того, в этом случае работодатель подлежит привлечению к административной ответственности по ст. 5.27 КоАП РФ («Нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права»). Данная статья (ч.ч. 1-2) предусматривает возможность наложения административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до пяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, — от одной тысячи до пяти тысяч рублей; на юридических лиц — от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей при первом совершении правонарушения; при повторном его совершении — наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до трех лет; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, — от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц — от пятидесяти тысяч до семидесяти тысяч рублей.

7. Госслужащие, распространяющие недостоверную информацию об обязанности работодателей и работников обеспечить профилактическую вакцинацию, ответственности за нарушение такой обязанности, подлежат ответственности по закону.

В заключение следует рассмотреть вопрос о том, подлежат ли госслужащие какой-либо ответственности за распространение в анализируемой ситуации ложной ин-

формации — например, о том, что нельзя отказаться от прививок по эпидемическим показаниям, о том, что работодатели вправе отстранять непривитых работников без сохранения заработной платы, о том, что они подлежат административной ответственности, если не обеспечат требуемый охват сотрудников профилактическими прививками, и т.п.

Как было показано, исходя из положений действующего законодательства, данные утверждения являются однозначно ложными. Таким образом, если госслужащий, в сферу компетенции которого входят затрагиваемые ими вопросы, распространяет подобную информацию, приходится признать одно из двух:

- такой госслужащий некомпетентен и не знает применимых в сфере его служебной ответственности норм действующего законодательства; или
- такой госслужащий, с целью достижения охвата населения профилактическими прививками, сознательно распространяет заведомо ложную информацию.

Рассмотрим каждый из данных случаев. Допустим, что госслужащий распространяет ложную информацию, не зная законодательства, применимого в сфере его компетенции.

В этом случае следует обратить внимание на следующие нормы права. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» в ст. 15 устанавливает основные обязанности гражданского служащего. В соответствии с п. 1 ч. 1 указанной статьи государственный гражданский служащий обязан обеспечивать исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных актов РФ. При этом в соответствии с п. 6 ч. 1 той же статьи он также обязан «поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей».

Ст. 18 того же федерального закона устанавливает требования к служебному поведению гражданского служащего. Согласно п. 1 ч. 1 указанной статьи гражданский служащий обязан «исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне».

Из указанных норм следует, что гражданский служащий, не знающий применимые в сфере своей компетенции законы, не может исполнять должным образом свои обязанности и требования к служебному поведению госслужащего, предъявляемые законом.

В соответствии с п. 13 ч. 1 ст. 33 того же федерального закона, несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств установленных как им самим, так и другими федеральными законами, является основанием для прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы.

Если же госслужащий знает, что распространяемая им информация неверна, но все равно распространяет её (допустим, с целью обеспечить желаемый охват профилактической вакцинацией от новой коронавирусной инфекции), то такая информация будет в его случае заведомо ложной.

В такой ситуации также можно вспомнить о целом ряде положений Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ». Так, помимо уже упомянутой обязанности соблюдать Конституцию РФ и федеральные законы, обеспечивать их соблюдение, ч. 1 ст. 15 данного федерального закона относит к числу обязанностей гражданского служащего соблюдение при исполнении должностных обязанностей прав и законных интересов граждан и организаций (п. 4). Ст. 18 ч. 1 п. 1 того же закона обязывает гражданского служащего «исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина [а не, допустим, обеспечение охвата населения профилактическими прививками] определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности».

Описанная ситуация, очевидным образом, нарушает указанные нормы, что вновь делает применимой п. 13 ч. 1 ст. 33 указанного федерального закона, являясь основанием для прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы.

Но, помимо этого, подобные действия могут рассматриваться как имеющие признаки состава уголовного преступления, предусмотренного ст. 207.1 УК РФ («Публичное распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан»), поскольку речь, в данном случае, безусловно, идёт о «публичном распространении под видом достоверных сообщений заведомо ложной информации» о «принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения и территорий, приемах и способах защиты» от обстоятельств, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан (предусматривает наказание вплоть до ограничения свободы на срок до трёх лет).

В случае, когда подобная ложная информация распространяется госслужащим в официальном качестве, такое деяние может рассматриваться, как имеющее признаки состава преступления, предусмотренного ст. 286 УК РФ ч. 2 («Превышение должностных полномочий»), которая предусматривает максимальное наказание в виде лишения свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.