



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-338

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

24 сентября 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Крупнова И.В.,
Вавилычевой Т.Ю.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Индра-М» о признании не действующими пункта 7 (в части) Порядка оказания медицинской помощи по профилю «пластическая хирургия», утверждённого приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 31 мая 2018 г. № 298н, пункта 3 приложения № 4 «Правила организации деятельности отделения пластической хирургии» к данному порядку

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью «Индра-М» (далее – ООО «Индра-М», Общество) на решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 июня 2019 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Министерства здравоохранения Российской Федерации Опимаха М.В., Шустова А.Б., заключение прокурора Генеральной прокуратуры

Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации
установила:

приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации (далее также – Минздрав России) от 31 мая 2018 г. № 298н утверждён Порядок оказания медицинской помощи по профилю «пластическая хирургия» (далее – Порядок).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 22 июня 2018 г., регистрационный номер 51410, опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 22 июня 2018 г.

Пунктом 7 Порядка предусмотрено, что специализированная, за исключением высокотехнологичной, медицинская помощь оказывается врачами –пластическими хирургами в стационарных условиях (в отделениях пластической хирургии или центрах пластической хирургии) и предусматривает комплекс мероприятий по профилактике, диагностике и оказанию медицинской помощи, а также медицинскую реабилитацию в соответствии с порядками оказания медицинской помощи и на основе стандартов медицинской помощи.

Согласно пункту 10 Порядка медицинская помощь оказывается в соответствии с приложениями № 1–9 к нему.

Приложение № 4 к Порядку содержит правила, устанавливающие порядок организации деятельности отделения пластической хирургии, которое является структурным подразделением медицинской организации или иной организации, осуществляющей медицинскую деятельность.

Пункт 3 названного выше приложения предусматривает, что отделение организуется при наличии в медицинской организации круглосуточно функционирующих:

рентгеновского отделения (кабинета), оснащённого стационарным рентгенодиагностическим аппаратом (за исключением стоматологических) и (или) стационарным аппаратом рентгеновской компьютерной томографии (за исключением стоматологических), а также маммографическим рентгеновским аппаратом и (или) аппаратом магнитно-резонансной томографии с возможностью выполнения магнитно-резонансной томографии молочных желёз (в структуре рентгенологической службы, необходимой для оказания медицинской помощи по профилю «пластическая хирургия», не учитываются стоматологические кабинеты с рентгеновским аппаратом);

отделения анестезиологии-реанимации для взрослого населения или отделения анестезиологии-реанимации с палатами реанимации и интенсивной терапии для взрослого населения, организованных в соответствии с Порядком оказания медицинской помощи взрослому населению по профилю «анестезиология и реаниматология» (при оказании медицинской помощи взрослому населению);

отделения анестезиологии-реанимации или центра анестезиологии-реанимации, организованных в соответствии с Порядком оказания медицинской помощи детям по профилю «анестезиология и реаниматология» (при оказании медицинской помощи детям);

клинико-диагностической лаборатории;

трансфузиологического кабинета (кабинета переливания крови);

операционной (операционного блока);

перевязочной.

Рентгеновское отделение (кабинет), отделение анестезиологии-реанимации, клинико-диагностическая лаборатория, трансфузиологический кабинет (кабинет переливания крови), операционная (операционный блок) должны располагаться в пределах имущественного комплекса, функционально и технологически объединённого с отделением пластической хирургии. Функциональное и технологическое объединение означает размещение указанных подразделений в пределах одного здания или комплекса зданий, соединённых тёплыми переходами, обеспечивающее перемещение и транспортировку пациентов без выхода за пределы помещений, используемых медицинской организацией.

ООО «Индра-М», осуществляющее медицинскую деятельность, обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими пункта 7 Порядка (в части), пункта 3 приложения № 4 к Порядку, считая нарушенными права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещённой законом деятельности, а также на осуществление медицинской деятельности путём проведения эстетических пластических операций малого и среднего объёма в амбулаторных условиях на основании имеющихся у ООО «Индра-М» лицензий.

В обоснование заявленного требования ссылались на противоречие оспоренных положений части 1 статьи 8, части 1 статьи 34, части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, пунктам 1, 2 статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункту 2 статьи 2 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», статьям 10, 69 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», пунктам 2, 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Оспариваемые нормативные правовые положения предъявляют новые, по сравнению с ранее действовавшим правовым регулированием, требования к медицинской организации, оказывающей медицинскую помощь по профилю «пластическая хирургия», которые административный истец полагает избыточными, носящими дискриминационный характер, устанавливают, что в структуру названной медицинской организации должен входить ряд перечисленных в Порядке подразделений, функционирующих круглосуточно и располагающихся в пределах функционально и технологически объединённого имущественного комплекса. Кроме того, оспариваемое правовое регулирование изменяет правила оказания

специализированной медицинской помощи врачами – пластическими хирургами в отделениях, осуществление которой согласно Порядку предусмотрено исключительно в стационарных условиях. ООО «Индра-М» полагает, что такие требования не являются объективно необходимыми для выполнения эстетических пластических операций малого и среднего объёма и установлены без учёта специфики и условий таких операций, что приводит к формированию рынка пластических операций в наиболее крупных многопрофильных медицинских организациях и нарушению охраняемого законом баланса экономических интересов хозяйствующих субъектов.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 24 июня 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления ООО «Индра-М» отказано.

В апелляционной жалобе административный истец выражает несогласие с решением суда первой инстанции, полагая его незаконным, просит решение суда отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований. Ссылается на то, что суд не проверил целесообразность принятия оспоренных правовых положений, существенно ограничивших права Общества как малого предприятия, оказывающего медицинскую помощь по профилю «пластическая хирургия»; неправильно применил нормы материального права. Считает, что по данному делу необходимо назначить экспертизу качества медицинской помощи.

Представитель ООО «Индра-М», представитель Министерства юстиции Российской Федерации в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явились, о времени и месте судебного разбирательства извещены в установленном законом порядке.

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

В силу статьи 37 (части 1, 2) Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» медицинская помощь организуется и оказывается в соответствии с порядками оказания медицинской помощи, обязательными для исполнения на территории Российской Федерации всеми медицинскими организациями, а также на основе стандартов медицинской помощи, за исключением медицинской помощи, оказываемой в рамках клинической апробации. Порядки оказания медицинской помощи и стандарты медицинской помощи утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Согласно пункту 1, подпункту 5.2.17 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608, названное министерство уполномочено осуществлять функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, самостоятельно принимать порядки оказания медицинской помощи.

С учётом изложенного суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что оспариваемый нормативный правовой акт принят компетентным федеральным органом исполнительной власти при реализации требований федерального закона, порядок государственной регистрации Порядка, его официального опубликования и вступления в силу соблюден.

Данные обстоятельства ранее были проверены и подтверждены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2018 г. № АКПИ18-991, по существу административным истцом по настоящему делу не оспариваются.

Согласно пункту 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие оспариваемого правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Приведя в обжалуемом решении подробный правовой анализ оспариваемых норм на соответствие действующему законодательству в сфере оказания медицинской помощи и отказывая в удовлетворении заявленного требования, Верховный Суд Российской Федерации правильно исходил из того, что оспоренные правовые положения не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу и, следовательно, не нарушают права и законные интересы административного истца. Какого-либо федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы в отношении оспариваемого нормативного правового акта, который устанавливал бы иной порядок оказания медицинской помощи по профилю «пластическая хирургия», включая правила организации деятельности отделения пластической хирургии, не имеется. Не ссылается на такое обстоятельство и Общество.

Доводы административного истца о несоответствии пункта 7 Порядка, пункта 3 приложения № 4 к Порядку части 1 статьи 8, части 1 статьи 34, части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, пунктам 1, 2 статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункту 2 статьи 2 Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью», статьям 10, 69 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», пунктам 2, 8 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» судом первой инстанции проверялись и правильно были признаны несостоятельными, поскольку оспоренные нормативные положения не содержат предписаний, входящих в противоречие с требованиями названных законов и конституционных установлений. Также пункт 7 Порядка и пункт 3 приложения № 4 к Порядку не имеют предписаний, которые могли бы рассматриваться как противоречащие статье 69 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» о праве на осуществление медицинской деятельности в Российской Федерации лиц, получивших медицинское или иное образование в Российской Федерации в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и имеющих свидетельство об аккредитации

специалиста.

Как правильно указал суд первой инстанции, то обстоятельство, что оспариваемый нормативный правовой акт изменил ранее действующее правовое регулирование, осуществляемое согласно Порядку оказания медицинской помощи по профилю «пластическая хирургия», утвержденному приказом Минздрава России от 30 октября 2012 г. № 555н, и ввёл повышенные требования для оказания медицинской помощи по профилю «пластическая хирургия» (в частности, требования организации отделения пластической хирургии при наличии в медицинской организации круглосуточно функционирующих рентгеновского отделения (кабинета), отделения анестезиологии-реанимации, клиничко-диагностической лаборатории, трансфузиологического кабинета (кабинета переливания крови), операционной (операционного блока), расположенных в пределах имущественного комплекса, функционально и технологически объединённого с отделением пластической хирургии, – пункт 3 приложения № 4), не является основанием для удовлетворения административного иска.

Оспоренное правовое регулирование осуществлено компетентным федеральным органом исполнительной власти при реализации требований статьи 37 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и по своему содержанию направлено на обеспечение прав граждан в сфере охраны здоровья, отвечает одному из основных принципов охраны здоровья: соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий и приоритет интересов пациента при оказании медицинской помощи (статья 4 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

Требование обязательного наличия круглосуточно функционирующей клиничко-диагностической лаборатории, расположенной в пределах одного имущественного комплекса с отделением пластической хирургии, не является произвольным, обусловлено необходимостью обеспечения безотлагательного лабораторного обследования пациентов исходя из требований качества и безопасности медицинской помощи; требование о наличии рентгеновского отделения (кабинета) с соответствующим оборудованием, размещённого в пределах имущественного комплекса с отделением пластической хирургии, обусловлено необходимостью экстренной послеоперационной рентгеновской диагностики пациентов после проведения различных видов пластических операций; наличие возможности оказания консультативной помощи позволяет оперативно реагировать на возникающие в послеоперационном периоде осложнения и нестабильные состояния пациентов, принимать соответствующие квалифицированные меры.

Оспаривая целесообразность принятия Порядка в оспариваемой части, ООО «Индра-М» фактически просит внести в нормативный правовой акт Минздрава России соответствующие дополнения (изменения) в предлагаемой им редакции. В силу действующего законодательства разрешение таких вопросов не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации;

требование наличия круглосуточно функционирующих отделения анестезиологии-реанимации и трансфузиологического кабинета (кабинета переливания крови), а также операционной (операционного блока) обусловлено необходимостью лечения нередко возникающих осложнений после пластических операций, угрожающих жизни состояний, которые могут возникнуть в ночное время и потребовать экстренного хирургического вмешательства и (или) анестезиологического пособия, реанимационных мероприятий и последующего наблюдения (лечения) в палате реанимации и интенсивной терапии.

Довод апелляционной жалобы о том, что суду надлежало проверить целесообразность установления оспоренного правового регулирования, несостоятелен, как не основанный на законе, и не может свидетельствовать о незаконности обжалованного решения суда первой инстанции, которым оспоренные предписания Порядка проверялись в порядке абстрактного нормоконтроля на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и правомерно были признаны законными, а следовательно, не нарушающими права и законные интересы административного истца.

Как разъяснил Верховный Суд Российской Федерации в подпункте «а» пункта 28 постановления Пленума 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», суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, её субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Ссылки в апелляционной жалобе ООО «Индра-М» на нарушение его права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещённой законом экономической деятельности и права на осуществление медицинской деятельности путём проведения эстетических пластических операций малого и среднего объёма в амбулаторных условиях на основании имеющихся у ООО «Индра-М» лицензий не могут служить основанием к отмене решения суда по следующим основаниям.

Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан осуществляется лицензирование отдельных видов деятельности.

На основании части 1 статьи 8 названного выше закона лицензионные требования устанавливаются положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, утверждаемыми Правительством Российской Федерации.

В силу пункта 46 части 1 статьи 12 этого же закона медицинская деятельность подлежит лицензированию.

В настоящее время действует постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 г. № 291, определяющее, как это следует из его пункта 1, порядок лицензирования медицинской деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации медицинскими и иными организациями, а также индивидуальными предпринимателями, за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково».

Пункт 3 названного правового акта устанавливает, что медицинскую деятельность составляют работы (услуги) по перечню согласно приложению, а требования к организации и выполнению указанных работ (услуг) в целях лицензирования устанавливаются Министерством здравоохранения Российской Федерации. Приведённый в приложении к указанному выше постановлению перечень работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность, включает работы (услуги) по пластической хирургии, а в силу подпункта «а» пункта 5 этого же правового акта лицензионными требованиями, предъявляемыми к лицензиату при осуществлении им медицинской деятельности, являются требования, предъявляемые к соискателю лицензии, а также соблюдение порядков оказания медицинской помощи.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 г. № 291 приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 11 марта 2013 г. № 121н утверждены требования к организации и выполнению работ (услуг) при оказании первичной медико-санитарной, специализированной (в том числе высокотехнологичной), скорой (в том числе скорой специализированной), паллиативной медицинской помощи, оказании медицинской помощи при санаторно-курортном лечении, при проведении медицинских экспертиз, медицинских осмотров, медицинских освидетельствований и санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в рамках оказания медицинской помощи, при трансплантации (пересадке) органов и (или) тканей, обращении донорской крови и (или) её компонентов в медицинских целях.

В силу подпункта 4 пункта 2, подпункту 2 пункта 3 названных требований работы (услуги) по пластической хирургии организуются и выполняются при оказании первичной специализированной медико-санитарной помощи в амбулаторных условиях, при оказании специализированной медицинской помощи в стационарных условиях.

Установленные пунктом 7 Порядка и пунктом 3 приложения № 4 к Порядку предписания входят в порядок оказания рассматриваемой специализированной, за исключением высокотехнологичной, медицинской помощи, соблюдение которого относится к лицензионным требованиям. При этом установленное в пункте 7 Порядка правовое регулирование, согласно которому оказание специализированной медицинской помощи по профилю «пластическая хирургия» оказывается в стационарных условиях, соответствует действующему законодательству в рассматриваемой сфере правоотношений.

Не были созданы оспоренным приказом и дискриминационные условия (на что ссылается Общество в апелляционной жалобе), определяемые Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» как условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами (пункт 8 статьи 4).

Порядок устанавливает единые правила оказания медицинской помощи взрослым и детям по профилю «пластическая хирургия» во всех медицинских организациях и иных организациях, осуществляющих медицинскую деятельность, его оспариваемые нормативные положения о правилах организации деятельности отделения пластической хирургии (приложение № 4), имеющие также общеобязательный характер, не могут рассматриваться как ограничивающие или устраняющие конкуренцию.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается 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.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, оспоренный в части правовой акт, принятый в установленном законом порядке, не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь приведённой выше нормой, отказал административному истцу в удовлетворении заявленных требований.

Указания в апелляционной жалобе на то, что суд первой инстанции не исследовал и не дал оценку данным, подтверждающим успешность деятельности ООО «Индра-М» по проведению эстетических пластических операций, и необходимость в связи с чем назначения экспертизы качества медицинской помощи не свидетельствуют о незаконности обжалованного решения, поскольку в данном случае эти обстоятельства не имеют правового значения для правильного разрешения настоящего административного дела, заключающегося в нормоконтроле конкретных правовых норм Порядка.

Решение суда первой инстанции должным образом мотивировано, вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 июня 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Индра-М» – без удовлетворения.

Председательствующий


Г.В. Манохина

Члены коллегии


И.В. Крупнов
Т.Ю. Вавилычева