



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ23-158

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

12 апреля 2023 г.

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

Нефедова О.Н.
Евтеевой И.С.
Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Ивановой Оксаны Геннадьевны о признании не действующими в части пункта 9, абзаца второго пункта 11, пунктов 13, 14 Правил проведения ультразвуковых исследований, утвержденных приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 8 июня 2020 г. № 557н,

установил:

приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 8 июня 2020 г. № 557н (далее также – Приказ) утверждены Правила проведения ультразвуковых исследований (далее также – Правила). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 14 сентября 2020 г., регистрационный номер 59822, размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 15 сентября 2020 г.

Правилами установлено, что ультразвуковые исследования (далее также – УЗИ) проводятся по назначению лечащего врача либо фельдшера, акушерки в случае возложения на них отдельных функций лечащего врача с учетом права пациента на выбор медицинской организации (пункт 9).

Для проведения ультразвуковых исследований в рамках оказания первичной специализированной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи и медицинской помощи при санаторно-курортном лечении при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях лечащий врач (фельдшер,

акушерка) оформляет направление на ультразвуковое исследование (далее также – направление) в виде документа на бумажном носителе, которое заполняется разборчиво от руки или в печатном виде, заверяется личной подписью и печатью лечащего врача (фельдшера, акушерки), и (или) с согласия пациента или его законного представителя в форме электронного документа, подписанного с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи лечащего врача (фельдшера, акушерки) (абзацы первый и второй пункта 11).

Направление, выданное для проведения ультразвукового исследования в другой медицинской организации, помимо сведений, указанных в пункте 12 Правил, содержит: наименование медицинской организации, в которую направляется пациент для проведения ультразвукового исследования; контактный телефон (при наличии), адрес электронной почты (при наличии) лечащего врача (фельдшера, акушерки) (пункт 13).

Ультразвуковое исследование проводится на основании направления или записи в листе назначений (пункт 14).

Иванова О.Г. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с уточненными в ходе рассмотрения дела требованиями о признании не действующими: пункта 9, абзаца второго пункта 11 и пункта 14 Правил в той мере, в которой они запрещают проводить отдельную платную медицинскую услугу – ультразвуковое исследование без получения иной медицинской услуги – консультации врача-специалиста (лечащего врача), в рамках которой оформляется направление на УЗИ, при наличии соответствующей выписки из медицинских документов, содержащей данные, перечисленные в пункте 12 этих правил, в отношении платных медицинских услуг, оказываемых в рамках первичной медико-санитарной помощи в амбулаторных условиях или в условиях дневного стационара, в плановой форме, в случае самостоятельного обращения гражданина в медицинскую организацию; пункта 13 Правил в той мере, в которой он запрещает проводить отдельную платную медицинскую услугу – УЗИ без получения иной медицинской услуги – консультации врача-специалиста (лечащего врача), в рамках которой оформляется направление на УЗИ, в отношении платных медицинских услуг, оказываемых в рамках первичной медико-санитарной помощи в амбулаторных условиях или в условиях дневного стационара, в плановой форме, в случае самостоятельного обращения гражданина в медицинскую организацию.

Административный истец полагает, что указанные нормы не соответствуют части 4 статьи 84 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об основах охраны здоровья граждан), пунктам 2, 3 статьи 16 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (далее – Закон о защите прав потребителей), пункту 5 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), пунктам 10 и 20 Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг,

утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2012 г. № 1006 (далее – Правила предоставления платных медицинских услуг), поскольку запрещают медицинским организациям без направления лечащего врача, оформленного в соответствии с требованиями Правил, оказывать платные медицинские услуги по выбору пациента, в том числе при наличии выписки из медицинских документов с необходимыми данными. Это нарушает право пациента на получение платных медицинских услуг в виде осуществления отдельных медицинских вмешательств и обуславливает приобретение одной платной медицинской услуги – УЗИ обязательным приобретением иной медицинской услуги – консультации врача-специалиста (лечащего врача). Пункт 13 Правил устанавливает в качестве требования к содержанию направления указание наименования медицинской организации, в которую направляется пациент для проведения УЗИ, что, по мнению административного истца, ограничивает право пациента, желающего произвести такое исследование платно, на выбор медицинской организации.

В обоснование требований Иванова О.Г. отметила, что частной медицинской организацией ей было отказано в предоставлении медицинской услуги УЗИ в связи с необходимостью получения направления. Предоставленное заключение лечащего врача, в котором ей было рекомендовано проведение этой медицинской услуги, не принято медицинской организацией со ссылкой на отсутствие в нем данных, предусмотренных Правилами, в частности, наименования организации, куда направляется пациент для проведения исследования.

Административный ответчик Министерство здравоохранения Российской Федерации (далее также – Минздрав России) в письменных возражениях и заинтересованное лицо – Минюст России в письменном отзыве на административный иск указали, что нормативный правовой акт принят федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, с соблюдением требований, предъявляемых к принятию нормативных правовых актов, их государственной регистрации и опубликованию, оспариваемые нормативные положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

Представитель административного истца Сергеева М.Н. в судебном заседании поддержала заявленное требование.

Представители Минздрава России Шустов А.Б., Минюста России Кузнецов М.Ю. поддержали правовые позиции, изложенные в письменных возражениях и отзыве, просили отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав пояснения представителей сторон и заинтересованного лица, проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать,

Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации, регулируются Законом об основах охраны здоровья граждан, согласно пункту 19 части 2 статьи 14 которого утверждение правил проведения лабораторных, инструментальных, патолого-анатомических и иных видов диагностических исследований относится к полномочиям федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения.

Таким органом в соответствии Положением о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608, является Минздрав России, который на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает правила проведения лабораторных, инструментальных, патолого-анатомических и иных видов диагностических исследований (пункт 1, подпункт 5.2.48¹ пункта 5.2).

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа, утвердившего Правила, соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Таким образом, оспариваемый в части нормативный правовой акт принят уполномоченным федеральным органом исполнительной власти при реализации требований федерального закона с соблюдением формы и порядка введения в действие.

Доводы административного истца о несоответствии оспариваемых положений части 4 статьи 84 Закона об основах охраны здоровья граждан, пунктам 10 и 20 Правил предоставления платных медицинских услуг лишены правовых оснований.

Под медицинской помощью Закон об основах охраны здоровья граждан понимает медицинское вмешательство или комплекс медицинских вмешательств, направленных на профилактику, диагностику и лечение заболеваний, медицинскую реабилитацию и имеющих самостоятельное законченное значение, а под медицинской услугой – медицинское вмешательство или комплекс медицинских вмешательств, направленных на профилактику, диагностику и лечение заболеваний, медицинскую

реабилитацию и имеющих самостоятельное законченное значение (пункты 3 и 4 части 1 статьи 2).

Диагностика является комплексом медицинских вмешательств, направленных на распознавание состояний или установление факта наличия либо отсутствия заболеваний, осуществляемых посредством сбора и анализа жалоб пациента, данных его анамнеза и осмотра, проведения лабораторных, инструментальных, патолого-анатомических и иных исследований в целях определения диагноза, выбора мероприятий по лечению пациента и (или) контроля за осуществлением этих мероприятий (пункт 7 части 1 статьи 2).

Одним из основных принципов охраны здоровья является доступность и качество медицинской помощи, которые обеспечиваются в том числе возможностью выбора медицинской организации и врача в соответствии с указанным законом (пункт 6 статьи 4, пункт 3 статьи 10).

Согласно части 2 статьи 19 этого закона каждый имеет право на медицинскую помощь в гарантированном объеме, оказываемую без взимания платы в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а также на получение платных медицинских услуг и иных услуг, в том числе в соответствии с договором добровольного медицинского страхования.

К видам медицинской помощи относятся: первичная медико-санитарная помощь; специализированная, в том числе высокотехнологичная, медицинская помощь; скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь; паллиативная медицинская помощь (часть 2 статьи 32).

Исходя из содержания части 5 статьи 33, частей 1, 2 статьи 34 Закона об основах охраны здоровья граждан первичная специализированная медико-санитарная помощь оказывается врачами-специалистами, включая врачей-специалистов медицинских организаций, оказывающих специализированную, в том числе высокотехнологичную, медицинскую помощь. Специализированная медицинская помощь оказывается в стационарных условиях и в условиях дневного стационара врачами-специалистами и включает в себя профилактику, диагностику и лечение заболеваний и состояний (в том числе в период беременности, родов и послеродовой период), требующих использования специальных методов и сложных медицинских технологий, а также медицинскую реабилитацию.

Согласно части 3 статьи 21 Закона об основах охраны здоровья граждан оказание первичной специализированной медико-санитарной помощи осуществляется:

- 1) по направлению врача-терапевта участкового, врача-педиатра участкового, врача общей практики (семейного врача), фельдшера, врача-специалиста;

- 2) в случае самостоятельного обращения гражданина в медицинскую организацию, в том числе организацию, выбранную им в соответствии с частью 2 этой статьи, с учетом порядков оказания медицинской помощи.

Для получения специализированной медицинской помощи в плановой форме выбор медицинской организации осуществляется по направлению лечащего врача (часть 4 поименованной статьи).

Согласно частям 2 и 5 статьи 70 Закона об основах охраны здоровья граждан лечащий врач организует своевременное квалифицированное обследование и лечение пациента, предоставляет информацию о состоянии его здоровья. Лечащий врач устанавливает диагноз, который является основанным на всестороннем обследовании пациента и составленным с использованием медицинских терминов медицинским заключением о заболевании (состоянии) пациента.

Положения пункта 9, абзаца второго пункта 11 и пункта 14 Правил, предусматривающие проведение ультразвукового исследования в медицинской организации (с учетом права пациента на выбор медицинской организации), в том числе в рамках оказания первичной специализированной медико-санитарной помощи, специализированной медицинской помощи, по назначению лечащего врача либо фельдшера, акушерки на основании записи в листе назначений или направления на бумажном носителе или в форме электронного документа в зависимости от вида и условий оказания медицинской помощи соответствуют приведенным и иным требованиям Закона об основах охраны здоровья граждан.

В статье 84 названного закона закреплено, что граждане имеют право на получение платных медицинских услуг, предоставляемых по их желанию при оказании медицинской помощи, и платных немедицинских услуг (бытовых, сервисных, транспортных и иных услуг), предоставляемых дополнительно при оказании медицинской помощи (часть 1). Платные медицинские услуги могут оказываться в полном объеме стандарта медицинской помощи либо по просьбе пациента в виде осуществления отдельных консультаций или медицинских вмешательств, в том числе в объеме, превышающем объем выполняемого стандарта медицинской помощи (часть 4).

В свою очередь, при оказании платных медицинских услуг должны соблюдаться порядки оказания медицинской помощи (часть 3 статьи 84).

Аналогичные положения закреплены в пунктах 9 и 10 Правил предоставления платных медицинских услуг, устанавливающих порядок и условия предоставления медицинскими организациями гражданам платных медицинских услуг.

Оспариваемые правила устанавливают порядок организации и проведения ультразвуковых исследований в медицинских и иных организациях, осуществляющих медицинскую деятельность на основании лицензии, предусматривающей выполнение работ (услуг) по ультразвуковой диагностике (пункт 1).

В соответствии с пунктами 4 и 5 Правил ультразвуковые исследования проводятся при наличии медицинских показаний при оказании: первичной медико-санитарной помощи; специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи; скорой, в том числе скорой

специализированной, медицинской помощи; медицинской помощи при санаторно-курортном лечении; ультразвуковые исследования проводятся при оказании медицинской помощи в следующих условиях: амбулаторно, в дневном стационаре, стационарно.

Ультразвуковые исследования проводятся врачом ультразвуковой диагностики. Решение о возможности проведения ультразвукового исследования и конкретного метода (методов) принимает врач ультразвуковой диагностики с учетом обоснованности назначения, наличия медицинских показаний и медицинских противопоказаний к проведению ультразвукового исследования, риска осложнений (пункты 10, 15 Правил).

Применяемые во взаимосвязи с изложенными пунктами Правил пункт 9, абзац второй пункта 11 и пункт 14 Правил не устанавливают каких-либо обязанностей либо обременений для пациентов, а закрепляют обязанность лечащего врача (фельдшера, акушерки) по оформлению соответствующим образом направления на ультразвуковое исследование, требования к содержанию которого предусмотрены пунктами 12 и 13 этих правил, что согласуется с приведенными выше законоположениями.

При этом пункт 9 Правил содержит отсылку к статье 21 Закона об основах охраны здоровья граждан, которая регулирует выбор врача и медицинской организации.

Следовательно, оспариваемые нормы Правил не могут рассматриваться как нарушающие права пациентов, в том числе административного истца.

Ссылка административного истца на возможность проведения ультразвукового исследования при самостоятельном обращении пациента за получением платной медицинской услуги в целях проведения диагностики без направления лечащего врача либо на основании выписки из медицинских документов, которая содержит данные, перечисленные в пункте 12 Правил, не являющейся, по своей сути, направлением, основана на неправильном толковании норм материального права.

Несостоятельными являются также доводы административного истца о несоответствии оспариваемых нормативных положений пунктам 2, 3 статьи 16 Закона о защите прав потребителей, касающимся недействительности условий договора, ущемляющих права потребителя, так как оспариваемые пункты Правил не связаны с регулированием условий каких-либо договоров граждан с медицинскими организациями, а приведенные законоположения, в свою очередь, не определяют правила проведения ультразвуковых исследований.

Кроме того, к отношениям, возникающим из договоров об оказании отдельных видов услуг с участием потребителей, урегулированным специальным законом, которым в данном случае является Закон об основах охраны здоровья граждан, Закон о защите прав потребителей применяется в своей общей части, не урегулированной специальным законом (статьи 39, 39¹ данного закона).

Доводы административного истца о противоречии оспариваемых положений пункту 5 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции

запрещающему установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары, несостоятельны, поскольку указанный закон имеет иной предмет регулирования, не устанавливает права и обязанности сторон договора оказания платных медицинских услуг.

Согласно абзацу третьему пункта 2 Правил предоставления платных медицинских услуг потребителем является физическое лицо, имеющее намерение получить либо получающее платные медицинские услуги лично в соответствии с договором. Потребитель, получающий платные медицинские услуги, является пациентом, на которого распространяется действие Закона об основах охраны здоровья граждан

При этом пункт 9, абзац второй пункта 11, пункты 13 и 14 Правил в оспариваемой части не содержат предписаний, которые по своему содержанию противоречат пунктам 10 и 20 Правил предоставления платных медицинских услуг.

Пункт 13 Правил, устанавливая необходимость указания в направлении наименования медицинской организации, куда направляется пациент для проведения УЗИ, не исключает возможности внесения в направление изменений в этой части и не ограничивает право пациента на выбор медицинской организации, где он планирует получить платную медицинскую услугу УЗИ, как на стадии получения направления, так и в случае изменения выбора вследствие не зависящих от него причин.

Какого-либо федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы в отношении оспариваемого нормативного правового акта, который устанавливал бы иной порядок проведения ультразвуковых исследований, не имеется.

Оспариваемые положения Правил отвечают требованиям правовой определенности и не возлагают на пациентов обязанности получения дополнительных медицинских услуг, не связанных с ультразвуковой диагностикой.

Как следует из содержания административного искового заявления, требование административного истца фактически основано на несогласии с действиями и решениями конкретной медицинской организации по исполнению договора на предоставление платных медицинских услуг, проверка которых не входит в предмет настоящего административного дела.

При изложенных обстоятельствах суд приходит к выводу, что оспариваемые нормативные положения соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают и не ограничивают прав административного истца в упоминаемых им аспектах.

В силу пункта 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 признается

соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Ивановой Оксаны Геннадьевны о признании не действующими в части пункта 9, абзаца второго пункта 11, пунктов 13, 14 Правил проведения ультразвуковых исследований, утвержденных приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 8 июня 2020 г. № 557н, 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



О.Н. Нефедов