



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ19-261

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

24 июня 2019 г.

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

Иваненко Ю.Г.
Сибиле Г.В.
Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Индра-М» о признании недействующими 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,

установил:

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.

Согласно пункту 7 Порядка 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 «Правила организации деятельности отделения пластической хирургии» к Порядку устанавливает порядок организации деятельности отделения пластической хирургии, которое является структурным подразделением медицинской организации или иной организации, осуществляющей медицинскую деятельность. Пунктом 3 названного приложения предусмотрено, 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 желез (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 теплыми переходами, обеспечивающее перемещение и транспортировку пациентов без выхода за пределы помещений, используемых медицинской организацией.

Общество с ограниченной ответственностью «Индра-М» (далее – ООО «Индра-М») обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими пункта 7 Порядка (в части), пункта 3 приложения № 4 к Порядку, ссылаясь на их противоречие 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». В обоснование административного иска ООО «Индра-М» указывает, что в противоречие с названными нормами оспариваемые нормативные положения предъявляют новые дополнительные требования к медицинской организации, оказывающей медицинскую помощь по профилю «пластическая хирургия», в структуру которой должен входить ряд перечисленных в Порядке подразделений, функционирующих круглосуточно и располагающихся в пределах функционально и технологически объединённого имущественного комплекса, а также изменяют правила оказания специализированной медицинской помощи врачами – пластическими хирургами в отделениях, осуществление которой согласно Порядку предусмотрено только в стационарных условиях.

По мнению административного истца, установленные пунктом 3 приложения № 4 к Порядку требования носят избыточный и дискриминационный характер, 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. Административный истец считает, что пункт 7 Порядка (в оспариваемой части) и пункт 3 приложения № 4 к Порядку нарушают его права, так как препятствуют реализации конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещённой законом деятельности, а также 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.

Министерство здравоохранения Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации в письменных возражениях указали, что оспариваемый в части акт издан федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, с соблюдением требований, предъявляемых к принятию нормативных правовых актов, их государственной регистрации и опубликованию, соответствует законодательству Российской

Федерации и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

ООО «Индра-М», извещённое надлежащим образом о месте и времени судебного заседания, в письменном ходатайстве заявило о рассмотрении административного искового заявления в отсутствие его представителя.

В судебном заседании представители Министерства здравоохранения Российской Федерации Андре А.А., Опимах М.В., Министерства юстиции Российской Федерации Каспарова Н.В. не признали административный иск.

Обсудив доводы административного истца ООО «Индра-М», возражения представителей Министерства здравоохранения Российской Федерации Андре А.А., Опимаха М.В., объяснения представителя Министерства юстиции Российской Федерации Каспаровой Н.В., проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

В соответствии с частями 1, 2 статьи 37 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (в редакции, действовавшей на день издания оспариваемого нормативного правового акта) 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.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, является Министерство здравоохранения Российской Федерации, которое вправе самостоятельно принимать порядки оказания медицинской помощи (пункт 1, подпункт 5.2.17 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608).

Оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным федеральным органом исполнительной власти при реализации требований федерального закона, порядок принятия, государственной регистрации и опубликования нормативного правового акта соблюден. Данные обстоятельства ранее установлены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2018 г. № АКПИ18-991.

Доводы административного истца ООО «Индра-М» 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» являются несостоятельными, так как оспариваемые нормативные положения не содержат предписаний, входящих в противоречие с требованиями названных законов и конституционных установлений.

Согласно части 2 статьи 37 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» порядок оказания медицинской помощи разрабатывается по отдельным её видам, профилям, заболеваниям или состояниям (группам заболеваний или состояний) и включает: 1) этапы оказания медицинской помощи; 2) правила организации деятельности медицинской организации (её структурного подразделения, врача); 3) стандарт оснащения медицинской организации, её структурных подразделений; 4) рекомендуемые штатные нормативы медицинской организации, её структурных подразделений; 5) иные положения исходя из особенностей оказания медицинской помощи.

Из анализа содержания оспариваемого порядка оказания медицинской помощи по профилю «пластическая хирургия» следует сделать вывод, что он не противоречит указанным и иным требованиям закона.

Так, к видам медицинской помощи согласно части 2 статьи 32 названного закона относятся: первичная медико-санитарная помощь; специализированная, в том числе высокотехнологичная, медицинская помощь; скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь; паллиативная медицинская 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 (части 1, 2 статьи 34 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

К функциям отделения пластической хирургии согласно пункту 14 приложения № 4 к Порядку относятся в том числе оказание специализированной, за исключением высокотехнологичной, медицинской помощи путём выполнения реконструктивных и (или) эстетических пластических операций с применением хирургических (в том числе микрохирургических) методов в соответствии с клиническими рекомендациями, на основе стандартов медицинской помощи; подготовка и

проведение диагностических процедур в стационарных условиях; освоение и внедрение в клиническую практику современных методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации при оказании медицинской помощи по профилю «пластическая хирургия».

Применением порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи обеспечиваются доступность и качество медицинской помощи (пункт 4 статьи 10 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

Доводы ООО «Индра-М» о нарушении 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 являются несостоятельными.

В соответствии с пунктами 1, 2 статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическое лицо может иметь гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительном документе (статья 52), и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

Коммерческие организации, за исключением унитарных предприятий и иных видов организаций, предусмотренных законом, могут иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещённых законом.

В случаях, предусмотренных законом, юридическое лицо может заниматься отдельными видами деятельности только на основании специального разрешения (лицензии).

Юридическое лицо может быть ограничено в правах лишь в случаях и в порядке, предусмотренных законом. Решение об ограничении прав может быть оспорено юридическим лицом в суде.

В свою очередь, Федеральным законом «Об обществах с ограниченной ответственностью» установлено, что общество может иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещённых федеральными законами, если это не противоречит предмету и целям деятельности, определённо ограниченным уставом общества. Отдельными видами деятельности, перечень которых определяется федеральным законом, общество может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии). Если условиями предоставления специального разрешения (лицензии) на осуществление определённого вида деятельности предусмотрено требование осуществлять такую деятельность как исключительную, общество в течение срока действия специального разрешения (лицензии) вправе осуществлять только виды деятельности, предусмотренные специальным разрешением (лицензией), и сопутствующие виды деятельности (абзацы второй, третий пункта 2 статьи 2).

В статье 4 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» закреплено, что основными принципами охраны здоровья в том числе являются соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий и приоритет интересов пациента при оказании медицинской помощи.

В силу статьи 2 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99 «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в иных целях не допускается (часть 1). Задачами лицензирования отдельных видов деятельности являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическим лицом, его руководителем и иными должностными лицами, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченными представителями требований, которые установлены названным федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Соответствие соискателя лицензии этим требованиям является необходимым условием для предоставления лицензии, их соблюдение лицензиатом обязательно при осуществлении лицензируемого вида деятельности (часть 2).

Статьей 8 приведённого федерального закона предусмотрено, что в перечень лицензионных требований с учётом особенностей осуществления лицензируемого вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности) могут быть включены в том числе требования наличия у соискателя лицензии и лицензиата помещений, зданий, сооружений и иных объектов по месту осуществления лицензируемого вида деятельности, технических средств, оборудования и технической документации, принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании, соответствующих установленным требованиям и необходимых для выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности; наличия у соискателя лицензии и лицензиата работников, заключивших с ними трудовые договоры, имеющих профессиональное образование, обладающих соответствующей квалификацией и (или) имеющих стаж работы, необходимый для осуществления лицензируемого вида деятельности.

Медицинская деятельность (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково») подлежит лицензированию (пункт 46

части 1 статьи 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 г. № 291 утверждено Положение о лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково») (далее – Положение), согласно пункту 3 которого 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 положению перечень работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность, включает работы (услуги) по пластической хирургии.

В силу подпункта «а» пункта 5 Положения 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 указанного выше постановления Правительства Российской Федерации приказом Минздрава России 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.

Согласно подпункту 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 исходя из приведённых выше норм действующего законодательства в пункте 7 Порядка обоснованно предусмотрено оказание специализированной медицинской помощи по профилю «пластическая хирургия» в стационарных условиях.

Определяя организационные и правовые основы защиты конкуренции, Федеральный закон «О защите конкуренции» запрещает федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещаются: необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам; создание дискриминационных условий (пункты 2, 8 части 1 статьи 15).

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.

Доводы административного истца о дискриминационном характере оспариваемых нормативных положений лишены правовых оснований. Кроме того, оспариваемые нормативные положения, содержание которых связано с оказанием специализированной, за исключением высокотехнологичной, медицинской помощи врачами – пластическими хирургами в стационарных условиях (в отделениях пластической хирургии или центрах пластической хирургии), не препятствуют ООО «Индра-М» осуществлять в соответствии с имеющейся у него лицензией, медицинскую деятельность при оказании первичной специализированной медико-санитарной помощи в амбулаторных условиях по пластической хирургии (л.д. 48, 49), то есть иной вид медицинской помощи.

То обстоятельство, что оспариваемый нормативный правовой акт изменил ранее действующее правовое регулирование, осуществляемое согласно Порядку оказания медицинской помощи по профилю «пластическая хирургия», утверждённому 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, клинко-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.

Пункт 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в качестве подобного основания предусматривает признание оспариваемого нормативного правового акта полностью или в части не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Между тем изменение правового регулирования 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.

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.

Иные доводы административного истца фактически сводятся к несогласию с установленным в соответствии с законом правовым регулированием порядка оказания медицинской помощи по профилю «пластическая хирургия», а также к отстаиванию позиции о нецелесообразности оспариваемого нормативного правового акта, включая избыточность его требований, что, как отмечено выше, не может являться правовым основанием для удовлетворения иска.

Проверяя полномочия органа (должностного лица), 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.

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.

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

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления общества с ограниченной ответственностью «Индра-М» о признании недействующими 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 отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



Ю.Г. Иваненко