



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ18-1242

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

27 февраля 2019 г.

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

Романенкова Н.С.
Иваненко Ю.Г.
Назаровой А.М.
Березиной А.В.
Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по административному исковому заявлению автономной некоммерческой организации экспертно-консультационного бюро «Судмедэксперт» о признании частично недействующими приложения к Положению о лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»), утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 г. № 291, и пункта 7 Требований 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) ее компонентов в медицинских целях, утвержденных приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 11 марта 2013 г. № 121н,

установил:

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).

В приложении к Положению приведен перечень работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность, в который включены в том числе работы (услуги) по судебно-медицинской экспертизе.

Нормативный правовой акт опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 23 апреля 2012 г. № 17, действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2016 г. № 1327.

Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации (далее также – Минздрав 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) ее компонентов в медицинских целях (далее – Требования).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 6 мая 2013 г., регистрационный номер 28321, опубликован в «Российской газете» 15 мая 2013 г., действует в редакции приказа Минздрава России от 13 июня 2017 г. № 325н.

Согласно подпункту 3 пункта 7 Требований при проведении медицинских экспертиз организуются и выполняются работы (услуги), в том числе по судебно-медицинской экспертизе. Автономная некоммерческая организация экспертно-консультационное бюро «Судмедэксперт» (далее – АНО ЭКБ «Судмедэксперт») обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими приложения к Положению в части включения в перечень работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность, работ (услуг) по судебно-медицинской экспертизе, и пункта 7 Требований, предусматривающего при проведении медицинских экспертиз выполнение работ (услуг) по судебно-медицинской экспертизе, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативных правовых актов не отвечают общеправовому критерию формальной определенности, ясности и недвусмысленности нормы, не соответствуют положениям Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ

«О лицензировании отдельных видов деятельности» (части 1 статьи 1, частям 1, 3 статьи 2, пункту 46 части 1 статьи 12), а также определению медицинской деятельности, данному Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», и нарушают права административного истца на участие в судопроизводстве в качестве судебно-экспертного учреждения.

Как указывает административный истец, в соответствии с Уставом и Положением об обособленном подразделении АНО ЭКБ «Судмедэксперт» осуществляет деятельность по организации и производству судебно-медицинской экспертизы по материалам уголовных и гражданских дел. Указанная деятельность осуществляется им без лицензии в порядке, предусмотренном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации». Существующие виды судебно-медицинской деятельности представлены в приложении к Положению и Требованиям отдельными пунктами, их двойное упоминание отдельными пунктами в составе группового понятия судебно-медицинской экспертизы является избыточным. Вместе с тем имеется не упомянутый отдельно вид судебно-медицинской экспертизы – судебно-медицинская экспертиза по материалам уголовных и гражданских дел. Судебная экспертиза данного вида назначается по вопросам, для разрешения которых требуются специальные знания в области медицины, и проводится по материалам дела и данным документов без исследования трупов, подэкспертных лиц, вещественных доказательств и биологических объектов. Процессуальное законодательство Российской Федерации и Федеральный закон «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» в достаточной мере регулируют назначение и производство данного вида судебно-экспертных исследований. В связи с этим необходимость и возможность использования методов лицензирования в отношении судебно-медицинской экспертизы по материалам гражданских и уголовных дел отсутствует. Действия специального медицинского характера при организации данного вида экспертизы не совершаются и, по существу, данная востребованная судами услуга медицинской деятельностью не является.

В суде представитель административного истца АНО ЭКБ «Судмедэксперт» Швед Е.Ф. поддержал заявленные требования.

Правительство Российской Федерации, привлеченное к участию в деле в качестве административного ответчика, поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Министерству здравоохранения Российской Федерации, Министерству юстиции Российской Федерации (поручение от 13 декабря 2018 г. № ТГ-П12-8947).

Представители административных ответчиков Правительства Российской Федерации, Министерства здравоохранения Российской Федерации Андре А.А., заинтересованного лица Министерства юстиции Российской Федерации Чижикова Т.Ю. возражали против удовлетворения заявленных

требований и пояснили суду, что нормативные правовые акты изданы в пределах полномочий Правительства Российской Федерации и Министерства здравоохранения Российской Федерации, соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административного истца.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Романенкова Н.С., объяснения представителей административного истца АНО ЭКБ «Судмедэксперт» Шведа Е.Ф., административных ответчиков Правительства Российской Федерации и Министерства здравоохранения Российской Федерации Андре А.А., заинтересованного лица Министерства юстиции Российской Федерации Чижиковой Т.Ю., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение (статья 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Регулируя отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности, Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» к полномочиям Правительства Российской Федерации в области лицензирования относит утверждение положений о лицензировании конкретных видов деятельности и принятие нормативных правовых актов по вопросам лицензирования (пункт 2 части 1 статьи 5).

В соответствии с пунктом 46 части 1 статьи 12 данного Федерального закона медицинская деятельность (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково») подлежит лицензированию.

Во исполнение предоставленных федеральным законодателем полномочий Правительство Российской Федерации постановлением от 16 апреля 2012 г. № 291 утвердило Положение, которое определяет порядок лицензирования медицинской деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации медицинскими и иными организациями, а также индивидуальными предпринимателями, и приложение, содержащее перечень работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность (далее – Перечень).

Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» определяет медицинскую деятельность как профессиональную деятельность по оказанию медицинской помощи, проведению медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований,

санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий и профессиональную деятельность, связанную с трансплантацией (пересадкой) органов и (или) тканей, обращением донорской крови и (или) ее компонентов в медицинских целях (статья 2).

Согласно статье 58 названного Федерального закона медицинской экспертизой является проводимое в установленном порядке исследование, направленное на установление состояния здоровья гражданина, в целях определения его способности осуществлять трудовую или иную деятельность, а также установления причинно-следственной связи между воздействием каких-либо событий, факторов и состоянием здоровья гражданина; ее виды: экспертиза временной нетрудоспособности; медико-социальная экспертиза; военно-врачебная экспертиза; судебно-медицинская и судебно-психиатрическая экспертизы; экспертиза профессиональной пригодности и экспертиза связи заболевания с профессией; экспертиза качества медицинской помощи.

Следовательно, включение в Перечень работ (услуг) по судебно-медицинской экспертизе соответствует действующему законодательству в сфере охраны здоровья и лицензирования отдельных видов деятельности.

Доводы административного истца о том, что у организации, занимающейся производством судебно-медицинских экспертиз по материалам уголовных и гражданских дел, отсутствует возможность получения лицензии на осуществление медицинской деятельности, поскольку порядок организации и производства данного вида экспертного исследования законодательством в сфере охраны здоровья граждан не определен, соответствующие лицензионные требования не установлены, являются несостоятельными и не могут служить основанием для удовлетворения заявленных требований.

Вместе с тем то обстоятельство, что деятельность по организации и проведению судебно-медицинских экспертиз является процессуальным действием, регулируемым процессуальным законодательством, само по себе не исключает эту деятельность из числа медицинских экспертиз, подлежащих лицензированию.

Судебная экспертиза согласно Федеральному закону «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» есть процессуальное действие, состоящее из проведения исследований и дачи заключения экспертом по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла и которые поставлены перед экспертом судом, судьей, органом дознания, лицом, производящим дознание, следователем, в целях установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу (абзац седьмой статьи 9).

Из содержания данной нормы следует, что судебная экспертиза предполагает проведение исследований и дачу заключения экспертом по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла. Аналогичные требования содержатся в процессуальном законодательстве. Так, в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации при возникновении в

процессе рассмотрения дела вопросов, требующих специальных знаний в различных областях науки, техники, искусства, ремесла, суд назначает экспертизу (статья 79). Уголовно-процессуальное законодательство предусматривает проведение судебных экспертиз лицом, обладающим специальными знаниями и назначенным в порядке, установленном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации (статья 57).

Таким образом, применительно к судебно-медицинской экспертизе имеет место разрешение вопросов, требующих специальных знаний в области медицины, которая, в свою очередь, подлежит лицензированию.

Пунктом 3 Положения предусмотрено, что требования к организации и выполнению указанных работ (услуг) в целях лицензирования устанавливаются Министерством здравоохранения Российской Федерации, которое приказом от 11 марта 2013 г. № 121н утвердило Требования.

Абзац третий пункта 7 Требований в оспариваемой части воспроизводит приложение к Положению и приведенные выше правовые обоснования в равной мере относятся к данному нормативному правовому акту.

Воспроизведение в абзаце третьем пункта 7 Требований положений нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, не противоречит действующему законодательству и не может служить основанием для удовлетворения административного искового заявления.

Ссылки административного истца на решение Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2006 г. по делу № ГКПИ2004-738 не могут служить основанием для удовлетворения заявленных требований, поскольку оспариваемые положения нормативных правовых актов изданы в соответствии с действующим на момент рассмотрения дела законодательством.

По объяснениям специалиста Пинчука П.В., каких-либо неясностей в практике применения оспариваемых положений нормативных правовых актов в деятельности государственных судебно-медицинских учреждений не имеется.

Оспариваемые положения нормативных правовых актов являются определенными, поскольку в соответствии с действующим законодательством в сфере охраны здоровья, лицензирования отдельных видов деятельности работы (услуги) по судебно-медицинской экспертизе относятся к медицинской деятельности.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 КАС РФ 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.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 175, 176, 180, 215 КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления автономной некоммерческой организации экспертно-консультационного бюро «Судмедэксперт» о признании частично недействующими приложения к Положению о лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»), утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 г. № 291, и пункта 7 Требований 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) ее компонентов в медицинских целях, утвержденных приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 11 марта 2013 г. № 121н, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации



Н.С. Романенков

Ю.Г. Иваненко

А.М. Назарова