



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ23-721

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

4 октября 2023 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Кириллова В.С.
при секретаре Вознесенской Н.Г.
с участием прокурора Клевцовой Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Щемелева Артема Евгеньевича о признании частично недействующим пункта 14 Правил проведения рентгенологических исследований, утверждённых приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 9 июня 2020 г. № 560н,

установил:

приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 9 июня 2020 г. № 560н (далее также – Приказ) утверждены Правила проведения рентгенологических исследований (далее также – Правила). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) 14 сентября 2020 г., регистрационный номер 59811, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 14 сентября 2020 г.

Согласно пункту 14 Правил направление, выданное для проведения рентгенологического исследования в другой медицинской организации, помимо сведений, указанных в пункте 13 Правил, содержит наименование медицинской организации, в которую направляется пациент для проведения рентгенологического исследования; контактный телефон (при наличии), адрес электронной почты (при наличии) лечащего врача (фельдшера, акушерки).

Щемелев А.Е. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании не действующим пункта 14 Правил в части обязательного указания в направлении, помимо

сведений, указанных в пункте 13 Правил, наименования медицинской организации, в которую направляется пациент для проведения рентгенологического исследования в отношении оказания платных медицинских услуг, ссылаясь на то, что оспариваемое положение нормативного правового акта противоречит части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, статье 4, пункту 4 части 1 статьи 6, частям 2, 5 статьи 19, частям 1, 2, 4, 8 статьи 84 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», подпункту 5 пункта 2, пункту 3 статьи 16 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей», пункту 2 части 1 статьи 1, пункту 5 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», пункту 10 Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2012 г. № 1006, действовавших до 1 сентября 2023 г. (далее – Правил предоставления платных медицинских услуг № 1006).

Как полагает административный истец, оспариваемая норма, запрещающая 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, нарушает право пациента на получение платных медицинских услуг в виде осуществления отдельных медицинских вмешательств и обуславливает приобретение одной платной медицинской услуги – магнитно-резонансной томографии (далее также – МРТ) обязательным приобретением иной медицинской услуги – консультации врача-специалиста (лечащего врача). Пункт 14 Правил устанавливает в качестве требования к содержанию направления указание наименования медицинской организации, в которую направляется пациент для проведения МРТ, что, по мнению административного истца, ограничивает право пациента, желающего произвести такое исследование платно, на выбор медицинской организации.

В обоснование требования Щемелев А.Е. указывает, что частной медицинской организацией ему было отказано в предоставлении медицинской услуги – МРТ пояснично-крестцового отдела позвоночника в связи с необходимостью получения направления. Предоставленное заключение лечащего врача, в котором ему рекомендовано проведение этой медицинской услуги, не принято медицинской организацией со ссылкой на отсутствие в нём 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, оспариваемое положение Правил соответствует действующему законодательству и не нарушает 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 объяснения представителя административного истца Сергеевой М.Н., возражения представителя Министерства здравоохранения Российской Федерации Шустова А.Б., представителя Министерства юстиции Российской Федерации Кузнецова М.Ю., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей 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 Федеральным законом «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», 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 с Положением о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утверждённым 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, утверждённых 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 оспариваемого положения пункту 4 части 1 статьи 6, части 2 и пункту 1 части 5 статьи 19, части 4 статьи 84 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» лишены правовых оснований.

Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», раскрывая в части 1 статьи 2 основные используемые в нём понятия, определяет медицинскую помощь как комплекс мероприятий, направленных на поддержание и (или) восстановление здоровья и включающих в себя предоставление медицинских услуг (пункт 3); медицинскую услугу как медицинское вмешательство или комплекс медицинских вмешательств, направленных на профилактику, диагностику и лечение заболеваний, медицинскую реабилитацию и имеющих самостоятельное законченное значение (пункт 4); диагностику как комплекс 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).

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 поименованного закона).

Согласно части 2 статьи 19 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» каждый имеет право на медицинскую помощь в гарантированном объёме, 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 в силу 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.

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 (часть 5 статьи 33, части 1, 2 статьи 34 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

Статьей 21 приведённого закона 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 учётом порядков оказания медицинской помощи (часть 3). Для получения специализированной медицинской помощи в плановой форме выбор медицинской организации осуществляется по направлению лечащего врача (часть 4).

Согласно частям 2 и 5 статьи 70 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» 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.

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 объёме стандарта медицинской помощи либо по просьбе пациента в виде осуществления отдельных консультаций или медицинских вмешательств, в том числе в объёме, превышающем объём выполняемого стандарта медицинской помощи (часть 4).

В свою очередь, при оказании платных медицинских услуг должен соблюдаться порядок оказания медицинской помощи (часть 3 статьи 84 поименованного закона).

Аналогичные положения были закреплены в пунктах 9 и 10 Правил предоставления платных медицинских услуг № 1006, действовавших

до 1 сентября 2023 г., устанавливающих порядок и условия предоставления медицинскими организациями гражданам платных медицинских услуг.

В настоящее время порядок и условия предоставления медицинскими организациями гражданам платных медицинских услуг установлены Правилами предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 11 мая 2023 г. № 736 (далее – Правила предоставления платных медицинских услуг № 736), согласно пункту 11 которых платные медицинские услуги должны соответствовать номенклатуре медицинских услуг, утверждаемой Министерством здравоохранения Российской Федерации, и могут предоставляться в полном объёме стандарта медицинской помощи либо в виде осуществления отдельных консультаций или медицинских вмешательств, а также в объёме, превышающем объём выполняемого стандарта медицинской помощи, по письменному согласию потребителя и (или) заказчика.

Оспариваемые правила устанавливают порядок организации и проведения рентгенологических исследований в медицинских и иных организациях, осуществляющих медицинскую деятельность на основании лицензии, предусматривающей выполнение работ (услуг) по рентгенологии первичной медико-санитарной помощи, специализированной медицинской помощи, паллиативной медицинской помощи и медицинской помощи при санаторно-курортном лечении (пункт 1).

Пунктом 3 Правил утверждён перечень рентгенологических исследований, который включает в себя в том числе магнитно-резонансное исследование.

Рентгенологические исследования проводятся при наличии медицинских показаний при оказании: первичной медико-санитарной помощи; специализированной медицинской помощи; скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи; медицинской помощи при санаторно-курортном лечении; паллиативной медицинской помощи (пункт 4 Правил).

Пунктом 9 Правил установлено, что рентгенологические исследования проводятся по назначению лечащего врача либо фельдшера, акушерки в случае возложения на них отдельных функций лечащего врача с учётом права пациента на выбор медицинской организации, за исключением случаев проведения рентгенологических исследований в рамках профилактических медицинских осмотров и диспансеризации. Рентгенологические исследования проводятся врачом-рентгенологом или рентгенолаборантом на основании направления на рентгенологическое исследование или записи в листе назначений и их выполнения, содержащемся в медицинской карте стационарного больного (пункты 10, 15 Правил).

Применяемые во взаимосвязи с изложенными пунктами Правил положения пунктов 13–15 этих правил не устанавливают каких-либо обязанностей либо обременений для пациентов, не исключают и не

ограничивают права пациентов на выбор медицинской организации, а закрепляют обязанность лечащего врача (фельдшера, акушерки) оформлять соответствующим образом направление в медицинскую организацию на рентгенологические исследования, требования к содержанию которого предусмотрены пунктами 13 и 14 Правил, что согласуется с приведёнными выше законоположениями.

Следовательно, по своему содержанию пункт 14 Правил не может рассматриваться как нарушающий права пациентов, в том числе административного истца.

Ссылка административного истца на возможность проведения рентгенологического 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, содержащий данные, перечисленные в пункте 13 Правил, и не являющейся, направлением, основана на неправильном толковании норм материального права.

Несостоятельными являются также доводы административного истца о несоответствии пункта 14 Правил подпункту 5 пункта 2 и пункту 3 статьи 16 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», касающимся недействительности условий договора, ущемляющих права потребителя, так как оспариваемое положение Правил не связано с регулированием условий каких-либо договоров граждан с медицинскими организациями, а приведённые законоположения, в свою очередь, не определяют правила проведения рентгенологических исследований.

Согласно абзацу третьему пункта 2 Правил предоставления платных медицинских услуг № 736 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 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

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

Утверждение административного истца о противоречии оспариваемого положения пункту 2 части 1 статьи 1, пункту 5 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», запрещающим установление для приобретателей товаров ограничений в выборе хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары, несостоятельно, поскольку указанный закон имеет иной предмет регулирования, не устанавливает порядок оказания

медицинской помощи и правила проведения рентгенологического исследования.

При этом пункт 14 Правил в оспариваемой части не содержит предписаний, которые по своему содержанию противоречат положениям Правил предоставления платных медицинских услуг № 736.

Ссылка административного истца на пункты 10 и 20 Правил предоставления платных медицинских услуг № 1006, которые действовали до 1 сентября 2023 г., лишена правовых оснований, поскольку исходя из положений главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оспариваемый нормативный правовой акт или его часть подлежат проверке на соответствие действующему нормативному правовому акту, регулирующему конкретные правоотношения и имеющему большую юридическую силу.

Иные доводы Щемелева А.Е. не относятся к содержанию оспариваемого нормативного правового акта, а непосредственно связаны с действиями и решениями конкретной медицинской организации по исполнению заключённого с ним договора на предоставление платных медицинских услуг, проверка которых не входит в предмет настоящего административного дела.

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

Пункт 14 Правил отвечает требованиям правовой определённости и не возлагает на пациентов обязанности получения дополнительных медицинских услуг, не связанных с рентгенологической диагностикой.

Оспариваемая норма Правил не нарушает права административного истца в упоминаемом им аспекте, не противоречит требованиям федеральных законов «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и «О защите конкуренции», Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг, не влечёт ограничения прав граждан, поэтому не может рассматриваться как противоречащая части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

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 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 Щемелева Артема Евгеньевича о признании частично недействующим пункта 14 Правил проведения рентгенологических исследований, утверждённых приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 9 июня 2020 г. № 560н, 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



В.С. Кириллов