

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-158

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

30 мая 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Шамова А.В.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Степановой Л.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное 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»), утверждённому 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) её компонентов в медицинских целях,

утверждённых приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 11 марта 2013 г. № 121н,

по апелляционной жалобе автономной некоммерческой организации экспертно-консультационного бюро «Судмедэксперт» на решение Верховного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2019 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя автономной некоммерческой организации экспертно-консультационного бюро «Судмедэксперт» Шведа Е.Ф., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Правительства Российской Федерации и Министерства здравоохранения Российской Федерации Андре А.А., Министерства юстиции Российской Федерации Симочкиной Н.И., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

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 приведён 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) её 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.

Пункт 7 Требований определяет, какие работы (услуги) организуются и выполняются при проведении медицинских осмотров, медицинских освидетельствований и медицинских экспертиз.

В силу подпункта 3 пункта 7 Требований к числу таких работ (услуг) отнесена судебно-медицинская экспертиза.

Автономная некоммерческая организация экспертно-консультационное бюро «Судмедэксперт» (далее также – АНО ЭКБ «Судмедэксперт»), осуществляющая без лицензии деятельность по организации и производству судебно-медицинской экспертизы по материалам уголовных и гражданских дел в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством, обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском с заявлением о признании не действующими 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.

В подтверждение заявленных требований АНО ЭКБ «Судмедэксперт» указала, что оспариваемые положения нормативных правовых актов не отвечают общеправовому критерию формальной определённости, 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 и нарушают права административного истца на участие в судопроизводстве в качестве судебно-экспертного учреждения. Подпадание выполняемой работы (оказываемой услуги) медицинского характера под определение медицинской деятельности, данное Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», не является достаточным основанием для обязательного его отнесения к числу лицензируемой медицинской деятельности. Так, в частности, не упомянутый отдельно в оспоренных правовых положениях вид судебно-медицинской экспертизы – судебно-медицинская экспертиза по материалам уголовных и гражданских дел – назначается по вопросам, для разрешения которых требуются специальные знания в области медицины, и проводится исключительно по материалам дела и данным документов. По существу, данная услуга медицинской деятельностью не является, в связи с чем необходимость и возможность использования методов лицензирования в отношении данного вида экспертизы отсутствует.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе АНО ЭКБ «Судмедэксперт», не соглашаясь с решением суда, просит: его отменить, полагая его незаконным и не основанным на фактических обстоятельствах, вынесенным без учёта действующего законодательства; принять новое решение об удовлетворении

административного искового заявления. Общество ссылается на то, что действующее процессуальное законодательство Российской Федерации и Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» (статья 13) в достаточной мере регулируют назначение и производство данного вида судебно-экспертных исследований; для малых экспертных организаций и индивидуальных предпринимателей, претендующих на занятие единственным видом судебно-медицинской экспертизы – судебно-медицинской экспертизой по материалам уголовных и гражданских дел, необходимость получения лицензии на работы (услуги) по судебно-медицинской экспертизе, требующей, в частности, обязательного наличия медицинского оборудования и особых помещений, является непреодолимым препятствием к осуществлению указанной деятельности.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на неё административных ответчиков, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

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

Правовые 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, регулируются Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» (часть 1 статьи 1).

В силу части 2 статьи 12 этого закона положениями о лицензировании конкретных видов деятельности устанавливаются исчерпывающие перечни выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности, в случае, если указанные перечни не установлены федеральными законами.

На основании пункта 2 части 1 статьи 5 названного закона к полномочиям Правительства Российской Федерации в области лицензирования относится утверждение положений о лицензировании конкретных видов деятельности и принятие нормативных правовых актов по вопросам лицензирования.

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 приведённого выше федерального закона).

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).

С учётом изложенного суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что Положение утверждено Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных полномочий с соблюдением формы и порядка введения в действие.

Понятие «медицинская деятельность» раскрыто в статье 2 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», регулирующего отношения в сфере охраны здоровья граждан. Согласно названной правовой норме медицинская деятельность – это профессиональная деятельность по оказанию медицинской помощи, проведению медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий и профессиональная деятельность, связанная с трансплантацией (пересадкой) органов и (или) тканей, обращением донорской крови и (или) её компонентов в медицинских целях.

В соответствии со статьёй 58 этого же 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. В Российской Федерации проводятся следующие виды медицинских экспертиз: 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.

С учётом приведённого законоположения обоснован вывод суда первой инстанции о том, что включение в Перечень работ (услуг) по судебно-медицинской экспертизе соответствует действующему законодательству в сфере охраны здоровья и лицензирования отдельных видов деятельности.

Судебная экспертиза, как следует из статьи 9 Федерального закона «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», – 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, судьёй, органом дознания, лицом, производящим дознание, следователем, в целях установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу.

Таким образом, на разрешение судебной экспертизы могут быть поставлены лишь те вопросы, которые требуют специальных знаний в различных областях 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. Проведение экспертизы может быть поручено судебнo-экспертному учреждению, конкретному эксперту или нескольким экспертам (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).

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, в связи с чем суд правильно указал в решении, что приведённые 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.

Оспариваемые предписания отвечают общеправовому критерию определённости, ясности и недвусмысленности, их содержание является чётким и не допускает нарушения принципа верховенства закона.

Ссылки в апелляционной жалобе на правовые позиции, высказанные Верховным Судом Российской Федерации в решении от 23 июня 2004 г. (в обжалуемом решении ошибочно указана дата 23 июня 2006 г.) по делу № ГКПИ2004-738 (отменено в части определением кассационной инстанции от 16 сентября 2004 г. № КАС04-451), не могут свидетельствовать о незаконности обжалованного решения суда, поскольку были сделаны на основе законодательства, действующего во время рассмотрения дела в суде (июнь 2004 г.). Правовое содержание понятия «медицинская деятельность» с 2004 г. существенно трансформировалось, что подтверждается наличием значительной нормативной базы. Так, 4 мая 2011 г. был принят Федеральный закон № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», который и в настоящее время регулирует вопросы, связанные с лицензированием различных видов деятельности. В статье 3 названного закона по-новому дано понятие «лицензионные требования» – это совокупность требований, которые установлены положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, основаны на соответствующих требованиях законодательства Российской Федерации и направлены на обеспечение достижения целей лицензирования. В перечень лицензионных требований с учётом особенностей лицензируемого вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих

лицензируемый вид деятельности, могут быть включены требования, установленные статьёй 8 названного закона: наличие 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; наличие 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; наличие у соискателя лицензии и лицензиата необходимой для осуществления лицензируемого вида деятельности системы производственного контроля; соответствие соискателя лицензии и лицензиата требованиям, установленным федеральными законами и касающимся организационно-правовой формы юридического лица, размера уставного капитала, отсутствия задолженности по обязательствам перед третьими лицами.

АНО ЭКБ «Судмедэксперт», обращаясь с рассматриваемым административным иском заявлением, также ссылаясь на несоответствие оспоренных положений нормативным правовым актам, принятым уже после вступления в законную силу решения суда по делу № ГКПИ2004-738 (КАС04-451).

То обстоятельство, что деятельность по организации и проведению судебных экспертиз является процессуальным действием, регулируемым процессуальным законодательством, само по себе не может исключать проводимые исследования из числа медицинских экспертиз (как ошибочно полагает административный истец), поскольку имеет место разрешение вопросов, требующих специальных знаний в области медицинской деятельности, требующей, в свою очередь, получения лицензии. Так, в частности, в номенклатуру медицинских услуг, утверждённую приказом Минздрава России от 13 ноября 2017 г. № 804н, в класс судебно-медицинской экспертизы (045) включена комплексная экспертиза материалов дела (код услуги В03.045.032).

Ссылка в апелляционной жалобе на письмо правового департамента Минздрава России от 17 апреля 2015 г. № 12-3/989 правового значения по данному административному делу не имеет, поскольку оспариваемые правовые положения в порядке абстрактного нормоконтроля проверялись судом на их соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Выводы суда, изложенные в обжалуемом решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству, в том числе в сферах лицензирования, организации и проведения медицинских экспертиз.

Доводы апелляционной жалобы о том, что для организации, претендующей на занятие единственным видом судебно-медицинской

экспертизы – судебно-медицинской экспертизой по материалам уголовных и гражданских дел, необходимость получения лицензии на работы (услуги) по судебно-медицинской экспертизе, требующей, в частности, обязательного наличия медицинского оборудования и особых помещений, является непреодолимым препятствием к осуществлению указанной деятельности, по существу, сводятся к несогласию с данными лицензионными требованиями, установленными статьёй 8 Федерального закона № 99-ФЗ, предъявляемыми к лицензиату при осуществлении им медицинской деятельности, и не влекут отмену обжалованного решения суда.

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.

Приведённые требования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации были выполнены судом первой инстанции при рассмотрении и разрешении данного дела.

Оснований, предусмотренных законом для отмены решения суда 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 27 февраля 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу автономной некоммерческой организации экспертно-консультационного бюро «Судмедэксперт» – без удовлетворения.

Председательствующий



Г.В. Манохина

Члены коллегии



В.Ю. Зайцев



— А.В. Шамов