ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ20-77

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 21 мая 2020 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Манохиной Г.В.,
членов коллегии	Зайцева В.Ю.,
	Ситникова Ю.В.
при секретаре	Кругликовой К.В.
с участием прокурора	Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Союза организаций, осуществляющих санитарно-эпидемиологические (профилактические) мероприятия, «За профилактическую медицину» о признании недействующим пункта 33 Порядка проведения обязательных предварительных (при поступлении на работу) и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда (приложение № 3), утвержденного приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 12 апреля 2011 г. № 302н, и возложении обязанности на Министерство здравоохранения Российской Федерации разработать и внести в Правительство Российской Федерации проект федерального закона о внесении изменений в пункт 5 статьи 34 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»

по апелляционной жалобе административного истца на решение Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2020 г. по делу № АКПИ19-942, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя Министерства здравоохранения Российской Федерации Ширяевой О.Н., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры

Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации приказом от 12 апреля 2011 г. № 302н (далее – Приказ) утвердило перечень работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования) работников (приложение № 2), а также Порядок проведения обязательных предварительных (при поступлении на работу) и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда (приложение № 3) (далее – Порядок).

Нормативный правовой акт 21 октября 2011 г. зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), регистрационный номер 22111, 28 октября 2011 г. и 4 апреля 2012 г. опубликован в «Российской газете» № 243 и № 73 соответственно.

Пунктом 33 Порядка предусмотрено, что данные о прохождении медицинских осмотров подлежат внесению в личные медицинские книжки и учету медицинскими организациями государственной и муниципальной систем здравоохранения, а также органами, осуществляющими федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Союз организаций, осуществляющих санитарно-эпидемиологические (профилактические) мероприятия, «За профилактическую медицину» (далее также – Союз организаций), являющийся саморегулируемой организацией, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением, в котором просил признать пункт 33 Порядка недействующим. В обоснование заявления ссылался на то, что оспариваемое положение противоречит пункту 11 статьи 2, части 2 статьи 29 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об основах охраны здоровья граждан), статье 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции). Ссылаясь на положения статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, административный истец также просил возложить на Министерство здравоохранения Российской Федерации обязанность разработать и внести в Правительство Российской Федерации проект федерального закона о внесении изменений в пункт 5 статьи 34 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения).

В административном исковом заявлении указано, что пункт 33 Порядка создает ограничения в отношении медицинских организаций негосударственной системы здравоохранения на осуществление

деятельности по внесению данных о медицинских осмотрах в личные медицинские книжки. Приведенное обстоятельство негативно сказывается на предпринимательской деятельности таких организаций, ограничивает конкуренцию, а также подвергает их риску наказания со стороны органов исполнительной власти за не полностью оказанные медицинские услуги.

Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации преобразовано в Министерство здравоохранения Российской Федерации (далее также – Минздрав России) и Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (далее также – Минтруд России). Функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения переданы Минздраву России, а в сфере труда, условий и охраны труда – Минтруду России.

Минздрав России, Минтруд России и Минюст России административный иск не признали, указав в возражениях, что Порядок утвержден уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в пределах его компетенции, а оспариваемое положение соответствует действующему законодательству и прав административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2020 г. в удовлетворении административного искового заявления Союзу организаций отказано.

В апелляционной жалобе административный истец, не соглашаясь с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что судом первой инстанции не в полной мере определены обстоятельства, имеющие значение для дела, и не исследован вопрос о противоречии пункта 33 Порядка нормам Закона об основах охраны здоровья граждан и Закона о защите конкуренции.

Административный истец также ссылается на то, что суд первой инстанции должен был применить часть 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, поскольку формулировка, изложенная в пункте 5 статьи 34 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и продублированная в пункте 33 Порядка свидетельствует о правовой неурегулированности рассматриваемого вопроса по отношению к медицинским организациям частной системы здравоохранения.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минздрав России просит в ее удовлетворении отказать, считая, что оснований для отмены решения суда первой инстанции не имеется.

Минтруд России в ходатайстве от 11 марта 2020 г. указал, что данное министерство в настоящее время не осуществляет полномочия по нормативно-правовому регулированию отношений, регламентированных в пункте 33 Порядка, и просил рассмотреть апелляционную жалобу в отсутствие его представителя.

Минюст России в письме от 31 марта 2020 г. поддержал свою позицию по данному делу, изложенную в суде первой инстанции, и также просил рассмотреть жалобу без участия представителя министерства.

Административный истец своего представителя в суд апелляционной инстанции не направил, заявив ходатайство об отложении судебного разбирательства по делу, в удовлетворении которого отказано протокольным определением суда.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая административному истцу в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу, что по настоящему административному делу такое основание для признания пункта 33 Порядка недействующим отсутствует.

В силу части 1 статьи 213 Трудового кодекса Российской Федерации работники, занятые на работах с вредными и (или) опасными условиями труда (в том числе на подземных работах), а также на работах, связанных с движением транспорта, проходят обязательные предварительные (при поступлении на работу) и периодические (для лиц в возрасте до 21 года – ежегодные) медицинские осмотры для определения пригодности этих работников для выполнения поручаемой работы и предупреждения профессиональных заболеваний. В соответствии с медицинскими рекомендациями указанные работники проходят внеочередные медицинские осмотры.

Частью 4 названной статьи предусмотрено, что вредные и (или) опасные производственные факторы и работы, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры, порядок проведения таких осмотров определяются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Исходя из пункта 1, подпункта 5.2.100.55 пункта 5 ранее действовавшего Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 321 (утратило силу 8 июля 2012 г.), таким органом являлось указанное министерство.

В настоящее время функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения осуществляет Минздрав России, самостоятельно устанавливающий в том числе порядок проведения обязательных медицинским осмотров, учета, ведения отчетности и выдачи работникам личных медицинских книжек, а также совместно с Министерством труда и социальной защиты Российской

Федерации определяющий перечень вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные медицинские осмотры при поступлении на работу и периодические медицинские осмотры (пункт 1, подпункты 5.2.55, 5.2.56 пункта 5 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608).

С учетом изложенного суд первой инстанции сделал правомерный вывод о том, что Приказ принят уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением порядка издания нормативного правового акта и требований, установленных для его государственной регистрации и опубликования. Данное обстоятельство подтверждается вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 18 декабря 2012 г. № АКПИ12-1363, от 19 декабря 2013 г. № АКПИ13-1151, от 15 декабря 2015 г. № АКПИ15-1234, от 27 февраля 2017 г. № АКПИ16-1323.

Порядок устанавливает правила проведения обязательных предварительных (при поступлении на работу) и периодических медицинских осмотров (обследований) лиц, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда (в том числе на подземных работах), на работах, связанных с движением транспорта, а также на работах, при выполнении которых обязательно проведение предварительных и периодических медицинских осмотров (обследований) в целях охраны здоровья населения, предупреждения возникновения и распространения заболеваний (пункт 1).

Разрешая настоящее административное дело, суд первой инстанции правильно установил, что оспариваемый в части нормативный правовой акт принят во исполнение приведенных выше положений статьи 213 Трудового кодекса Российской Федерации. При этом вопросы, связанные с проведением обязательных медицинских осмотров, урегулированы также Законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

Так, в пункте 1 статьи 34 этого закона закреплено, что в целях предупреждения возникновения и распространения инфекционных заболеваний, массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) и профессиональных заболеваний работники отдельных профессий, производств и организаций при выполнении своих трудовых обязанностей обязаны проходить предварительные при поступлении на работу и периодические профилактические медицинские осмотры.

В силу пункта 5 названной статьи данные о прохождении медицинских осмотров подлежат внесению в личные медицинские книжки и учету медицинскими организациями государственной и муниципальной систем здравоохранения, а также органами, осуществляющими федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор.

Из изложенного усматривается, что содержание пункта 33 Порядка дословно воспроизводит положения пункта 5 статьи 34 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. Следовательно, требование

административного истца фактически сводится к оспариванию нормы федерального закона. Однако разрешение подобного рода вопросов не входит в компетенцию Верховного Суда Российской Федерации.

На основании статьи 125 Конституции Российской Федерации и статьи 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» дела о соответствии федеральных законов Конституции Российской Федерации разрешает Конституционный Суд Российской Федерации.

В связи с этим, а также учитывая то обстоятельство, что федеральные законы обладают равной юридической силой, не могут быть признаны состоятельными и доводы Союза организаций о противоречии пункта 33 Порядка, дословно воспроизводящего норму Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, положениям Закона об основах охраны здоровья граждан и Закона о защите конкуренции.

При этом судом первой инстанции обоснованно отмечено, что оспариваемое предписание не препятствует частным медицинским организациям в реализации их прав на осуществление медицинской деятельности и не ограничивает их право на проведение обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров, как ошибочно полагает административный истец. Данный вывод следует из иных нормативных положений Порядка.

Так, предварительные и периодические осмотры проводятся медицинскими организациями любой формы собственности, имеющими право на проведение предварительных и периодических осмотров, а также на экспертизу профессиональной пригодности в соответствии с действующими нормативными правовыми актами (пункт 4).

По окончании прохождения работником периодического осмотра медицинской организацией оформляется медицинское заключение в порядке, установленном пунктами 12 и 13 Порядка (абзац первый пункта 31).

Медицинские организации, проводившие предварительные и периодические осмотры по их окончании: выдают работнику на руки выписку из медицинской карты, в которой отражаются заключения врачей-специалистов, результаты лабораторных и иных исследований, заключение по результатам периодического осмотра, а также рекомендации по профилактике заболеваний, в том числе профессиональных заболеваний, а при наличии медицинских показаний – по дальнейшему наблюдению, лечению и медицинской реабилитации; направляют копию указанной выписки в медицинские организации по месту жительства или прикрепления работника, с письменного согласия работника (абзацы первый–третий пункта 46).

Таким образом, медицинские организации частной системы здравоохранения вправе осуществлять медицинскую деятельность, в том числе проводить предварительные и периодические медицинские осмотры в соответствии с лицензией, предоставленной им в установленном законом порядке.

С доводом апелляционной жалобы о том, что судом первой инстанции не в полной мере определены обстоятельства, имеющие значение для дела, согласиться нельзя.

Согласно части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация данных нормативных правовых актов предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

При рассмотрении данного административного дела все перечисленные обстоятельства судом первой инстанции были выяснены и отражены в обжалуемом решении.

Утверждение Союза организаций в апелляционной жалобе о том, что суд первой инстанции при вынесении решения не применил часть 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, ошибочно. Согласно данной норме в случае, если в связи с признанием судом нормативного правового акта не действующим полностью или в части выявлена недостаточная правовая урегулированность административных и иных публичных правоотношений, которая может повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, суд вправе возложить на орган государственной власти, орган местного самоуправления, иной орган, уполномоченную организацию или должностное лицо, принявшие оспариваемый нормативный правовой акт, обязанность принять новый нормативный правовой акт, заменяющий нормативный правовой акт, признанный не действующим полностью или в части. Между тем по настоящему административному делу предусмотренных названной статьей обстоятельств для возложения судом на орган государственной власти обязанности осуществить нормативное правовое регулирование не имеется. Более того, как уже отмечалось выше, вопрос, связанный с внесением данных о прохождении медицинских осмотров в личные медицинские книжки и их учетом, урегулирован непосредственно федеральным законом.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, пункт 33 Порядка не противоречит, суд первой инстанции правомерно,

руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал административному истцу в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения 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 21 января 2020 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Союза организаций, осуществляющих санитарно-эпидемиологические (профилактические) мероприятия, «За профилактическую медицину» – без удовлетворения.

Председательствующий Г.В. Манохина

Члены коллегии В.Ю. Зайцев

Ю.В. Ситников