ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ22-611

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 26 января 2023 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего	Зайцева В.Ю.,
членов коллегии	Рыженкова А.М.,
	Ситникова Ю.В.
при секретаре	Шолгиной Н.И.
с участием прокурора	Слободина С.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Гуцалюк Виолетты Сергеевны о признании частично недействующей номенклатуры медицинских услуг, утвержденной приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 13 октября 2017 г. № 804н,

по апелляционной жалобе Гуцалюк В.С. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 19 октября 2022 г. по делу № АКПИ22-719, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административного истца адвоката Догадина А.М., поддержавшего апелляционную жалобу, возражения

представителя Министерства здравоохранения Российской Федерации Шустова А.Б. относительно доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации (далее также – Минздрав России) от 13 октября 2017 г. № 804н (далее – Приказ), зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 7 ноября 2017 г., регистрационный номер 48808, и размещенным на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 8 ноября 2017 г., утверждена номенклатура медицинских услуг (далее – Номенклатура), которая представляет собой систематизированный перечень кодов и наименований медицинских услуг в здравоохранении. Код услуги состоит из буквенно-цифрового шифра от 8 до 11 (12) знаков. Первый знак обозначает раздел услуги, второй и третий знаки – тип медицинской услуги, четвертый и пятый (шестой) знаки – класс медицинской услуги (анатомо-функциональная область и/или перечень медицинских специальностей), с шестого по одиннадцатый знаки (с седьмого по двенадцатый) – вид, подвид услуги. Перечень медицинских услуг разделен на разделы «А» и «В», построенные по иерархическому принципу.

В разделе «А» Номенклатуры под кодом А20.30.030 поименована медицинская услуга «Ванны воздушно-пузырьковые (жемчужные)».

Гуцалюк В.С. оспорила в Верховном Суде Российской Федерации Номенклатуру в части, предусматривающей включение в нее услуги «Ванны воздушно-пузырьковые (жемчужные)», считая ее противоречащей статьям 2 и 3 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об основах охраны здоровья), поскольку данная услуга отнесена к медицинским услугам, подлежащим лицензированию, без учета цели ее оказания. По мнению административного истца, Номенклатура допускает толкование, позволяющее относить к медицинским услуги с тождественным наименованием при отсутствии медицинских целей их оказания.

Гуцалюк В.С. ссылалась на то, что является индивидуальным предпринимателем и планирует оказывать бытовые банные услуги и услуги по СПА-уходу, оспариваемое положение нарушает ее права в сфере предпринимательской деятельности, так как незаконно обязывает при осуществлении деятельности по оказанию банных услуг и услуг по СПА-уходу получить соответствующую лицензию.

Минздрав России и привлеченный к участию в деле в качестве заинтересованного лица Минюст России в письменных возражениях и отзыве

на административный иск указали, что Приказ издан федеральным органом исполнительной власти в пределах его компетенции, Номенклатура в оспариваемой части не противоречит действующему законодательству Российской Федерации и не нарушает права административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 19 октября 2022 г. в удовлетворении административного иска отказано.

Гуцалюк В.С. подала апелляционную жалобу, в которой просит данное решение отменить, как вынесенное при неправильном применении норм материального права. Полагает, что Номенклатура относит услугу «Ванны воздушно-пузырьковые (жемчужные)» исключительно к медицинским без учета цели ее оказания, тем самым вопреки положениям Закона об основах охраны здоровья ограничивает свободное право субъектов предпринимательства на экономическую деятельность, позволяя государственным органам необоснованно осуществлять мероприятия по привлечению предпринимателей к административной ответственности по части 2 статьи 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение (такая лицензия) обязательно (обязательна) за деятельность по оказанию услуг, сходных по названию с указанными в Номенклатуре, но оказываемых без медицинских целей, а также выдвигать избыточные требования о получении лицензий.

В возражениях на апелляционную жалобу Минздрав России с ней не согласился, указав, что ее доводы являются несостоятельными, оснований для отмены решения суда не имеется.

Минюст России в возражениях на апелляционную жалобу поддержал позицию, изложенную в отзыве на административный иск, и просил рассмотреть апелляционную жалобу без участия своего представителя.

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

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации предусматривает в качестве основания для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (пункт 1 части 2 статьи 215). Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции правильно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания Номенклатуры частично недействующей отсутствует.

Вывод суда о наличии у Минздрава России полномочий на принятие оспариваемого нормативного правового акта согласуется с пунктом 5 части 2 статьи 14 Закона об основах охраны здоровья, пунктом 1, подпунктом 5.2.3 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации,

утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608. Несоблюдения требований к процедуре издания, введения в действие и опубликования оспариваемого нормативного правового акта также не установлено. Данные обстоятельства подтверждены и вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 12 июля 2018 г. № АКПИ18-473, от 11 июля 2019 г. № АКПИ19-360, от 10 октября 2019 г. № АКПИ19-639.

В обжалуемом судебном акте верно указано, что отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации, регулируются Законом об основах охраны здоровья.

Названный закон, раскрывая в части 1 статьи 2 основные используемые в нем 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); медицинское вмешательство как выполняемые медицинским работником и иным работником, имеющим право на осуществление медицинской деятельности, по отношению к пациенту, затрагивающие физическое или психическое состояние человека и имеющие профилактическую, исследовательскую, диагностическую, лечебную, реабилитационную направленность виды медицинских обследований и (или) медицинских манипуляций, а также искусственное прерывание беременности (пункт 5); 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 (пункт 10).

Номенклатура, как отмечено выше, является систематизированным перечнем кодов и наименований медицинских услуг в здравоохранении (пункт 1). Согласно абзацу второму пункта 3 Номенклатуры ее раздел «А» включает медицинские услуги, представляющие собой определенные виды медицинских вмешательств, направленные на профилактику, диагностику и лечение заболеваний, медицинскую реабилитацию и имеющие самостоятельное законченное значение. В силу частей 3 и 14 статьи 37 Закона об основах охраны здоровья номенклатура медицинских услуг используется при разработке клинических рекомендаций, стандартов медицинской помощи, на основе и с учетом которых в соответствии с частью 1 этой статьи организуется и оказывается медицинская помощь.

Клинические рекомендации представляют собой документы, содержащие основанную на научных доказательствах структурированную информацию по вопросам профилактики, диагностики, лечения и реабилитации, в том числе протоколы ведения (протоколы лечения) пациента, варианты медицинского вмешательства и описание последовательности действий медицинского работника с учетом течения заболевания, наличия осложнений и сопутствующих заболеваний, иных факторов, влияющих на результаты оказания медицинской помощи. Клинические рекомендации разрабатываются медицинскими профессиональными некоммерческими организациями по отдельным заболеваниям или состояниям (группам заболеваний или состояний) с указанием медицинских услуг, предусмотренных номенклатурой медицинских услуг. Клинические рекомендации, одобренные научно-практическим советом и утвержденные медицинскими профессиональными некоммерческими организациями, размещаются на официальном сайте уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сети «Интернет» (пункт 23 части 1 статьи 2, части 3, 13 статьи 37 Закона об основах охраны здоровья).

Медицинская услуга «Ванны воздушно-пузырьковые (жемчужные)» (код А20.30.030) проводится в целях консервативного лечения и реабилитации в позднем послеоперационном периоде заболеваний или состояний и включена в соответствующие разделы размещенных на официальном сайте Минздрава России в сети «Интернет» клинических рекомендаций. Установки для проведения жемчужных ванн включены в стандарты оснащения физиотерапевтических кабинетов (отделений), утвержденные приказами Минздрава России от 16 апреля 2012 г. № 366н «Об утверждении Порядка оказания педиатрической помощи», от 17 мая 2012 г. № 566н «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи при психических расстройствах и расстройствах поведения», от 5 мая 2016 г. № 279н «Об утверждении Порядка организации санаторно-курортного лечения», от 7 марта 2018 г. № 92н «Об утверждении Положения об организации оказания первичной медико-санитарной помощи детям».

Вывод суда первой инстанции о том, что включение оспариваемой услуги в Номенклатуру обусловлено обеспечением дополнительных гарантий приоритета интересов пациента при оказании медицинской помощи, обеспечением доступности и качества медицинской помощи, а также согласуется с основными принципами охраны здоровья, закрепленными статьей 4 Закона об основах охраны здоровья, и направлено на реализацию гарантированного статьей 18 данного закона права граждан на охрану здоровья, в апелляционной жалобе не опровергнут.

Признавая несостоятельными доводы административного истца о том, что любые услуги с наименованиями, включенными в Номенклатуру, подлежат лицензированию, суд правомерно указал, что выполнение лицами, не являющимися медицинскими работниками, вне медицинских организаций

аналогичных по наименованию включенным в Номенклатуру медицинским услугам действий в рамках предоставления иных, не направленных на профилактику, диагностику и лечение заболеваний, медицинскую реабилитацию, услуг не свидетельствует об осуществлении данными лицами медицинской деятельности. При этом описание приведенных в Номенклатуре медицинских услуг осуществляется не только указанием их наименования, но и присвоением им кода, отражающего тип данной услуги, ее класс и вид (подвид).

В отсутствие признаков медицинской услуги, определенных Законом об основах охраны здоровья, в частности цели оказания услуги (направленности на профилактику, диагностику и лечение заболеваний, медицинскую реабилитацию), оказания ее медицинским работником и иным работником, имеющим право на осуществление медицинской деятельности, услуга не подлежит отнесению к медицинским.

В силу части 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в случае, если при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд установит, что применение на практике оспариваемого нормативного правового акта или его отдельных положений не соответствует истолкованию данного нормативного правового акта или его отдельных положений, выявленному судом с учетом места данного акта в системе нормативных правовых актов, суд указывает на это в мотивировочной и резолютивной частях решения по административному делу об оспаривании нормативного правового акта. Между тем по настоящему административному делу не имеется данных о том, что применение на практике Номенклатуры в оспариваемой части не соответствует ее истолкованию, выявленному судом с учетом места этого акта в системе нормативных правовых актов. Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 7 сентября 2021 г. по делу № А32-35605/2021, которым Гуцалюк В.С. привлечена к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 14.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, такое применение не подтверждает, поскольку касается не рассматриваемой, а иной услуги.

Доводов, свидетельствующих о незаконности вынесенного судом решения, в апелляционной жалобе не содержится.

Выводы суда первой инстанции основаны на нормах материального права, всем доводам административного истца, имеющим правовое значение для разрешения дела, судом дана верная оценка, нарушений процессуального законодательства, влекущих отмену решения суда в апелляционном порядке, не допущено.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 19 октября 2022 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Гуцалюк Виолетты Сергеевны – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии А.М. Рыженков

Ю.В. Ситников