ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ23-393

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 26 октября 2023 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

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

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Штрыкова Виктора Константиновича о признании недействующим абзаца четвертого пункта 2.1 подраздела 2 «Медицинские организации особого типа» раздела I «Номенклатура медицинских организаций по виду медицинской деятельности» номенклатуры медицинских организаций, утвержденной приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 6 августа 2013 г. № 529н,

по апелляционной жалобе Штрыкова В.К. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 августа 2023 г. по делу № АКПИ23-219, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административного истца Михалата В.В., поддержавшего апелляционную жалобу, возражения представителей Министерства здравоохранения Российской Федерации Шустова А.Б. и Огневой Д.Е. 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 6 августа 2013 г. № 529н, зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 13 сентября 2013 г., регистрационный номер 29950, и опубликованным в «Российской газете» 7 октября 2013 г., утверждена номенклатура медицинских организаций (далее – Номенклатура).

Номенклатура включает раздел I «Номенклатура медицинских организаций по виду медицинской деятельности» и раздел II «Номенклатура медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения по территориальному признаку». Раздел I состоит из подразделов: 1. Лечебно-профилактические медицинские организации, 2. Медицинские организации особого типа, 3. Медицинские организации по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

В числе медицинских организаций особого типа пункт 2.1 называет центры (абзац первый): общественного здоровья и медицинской профилактики (абзац второй); медицины катастроф (абзац третий); медицинский мобилизационных резервов «Резерв» (абзац четвертый); медицинский информационно-аналитический (абзац пятый); медицинский биофизический (абзац шестой); военно-врачебной экспертизы (абзац седьмой); судебно-медицинской экспертизы (абзац восьмой).

Штрыков В.К. оспорил в Верховном Суде Российской Федерации абзац четвертый пункта 2.1 подраздела 2 раздела I Номенклатуры, считая, что он противоречит части 1 статьи 1, частям 1, 3 статьи 2, пункту 46 части 1 статьи 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон о лицензировании), пункту 11 части 1 статьи 2 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об основах охраны здоровья), перечню работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность, являющемуся приложением 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 1 июня 2021 г. № 852 (далее – Положение о лицензировании медицинской деятельности), а также не отвечает общеправовому критерию формальной определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы.

Административный истец ссылался на то, что Номенклатура без каких-либо установленных законом оснований и в нарушение требований к медицинским организациям и медицинским видам деятельности относит медицинские центры мобилизационных резервов «Резерв» к медицинским организациям независимо от наличия лицензии и требуемых видов медицинской деятельности, что привело к нарушению его прав. В феврале 2018 г. с ним прекращен трудовой договор на основании части 11 статьи 350 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с достижением предельного возраста для замещения должности заместителя руководителя медицинской организации. Щелковский городской суд Московской области, применив оспариваемую норму, решением от 17 мая 2018 г. отказал ему в удовлетворении исковых требований к Государственному бюджетному учреждению здравоохранения Московской области «Медицинский центр мобилизационных резервов «Резерв» о восстановлении на работе в должности заместителя директора, взыскании денежных средств за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда, компенсации выплат.

Минздрав России в письменных возражениях указал, что Номенклатура принята в рамках предоставленных ему полномочий, с соблюдением требований, предъявляемых к принятию нормативных правовых актов, их государственной регистрации и опубликованию, в оспариваемой части соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Привлеченный к участию в деле в качестве заинтересованного лица Минюст России в отзыве на административный иск полагал, что оспариваемый нормативный правовой акт издан федеральным органом исполнительной власти в пределах его компетенции. Анализ механизма отнесения организаций к медицинским не входит в рамки предмета правовой экспертизы нормативных правовых актов, проводимой Минюстом России в контексте отношений, регулируемых Номенклатурой.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 16 августа 2023 г. в удовлетворении административного иска отказано.

Не согласившись с таким решением, Штрыков В.К. подал апелляционную жалобу, в которой просит его отменить, как незаконное, и принять по административному делу новое решение. Ссылается на то, что Номенклатура не только перечисляет существующие наименования медицинских организаций, но и относит к медицинским организации, не являющиеся таковыми и не осуществляющие медицинскую деятельность. Оспариваемое положение считает неопределенным. Полагает, что Номенклатура неправомерно относит медицинские центры мобилизационных резервов «Резерв» к медицинским организациям независимо от наличия лицензии и требуемых видов медицинской деятельности.

В возражениях на апелляционную жалобу Минздрав России указал, что решение суда является законным и обоснованным, а доводы административного истца основаны на неверном толковании правовых норм,

Минюст России поддержал позицию, изложенную в отзыве на административный иск, и просил рассмотреть апелляционную жалобу без участия его 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 данному административному делу такое основание для признания Номенклатуры частично недействующей отсутствует.

Вывод суда о наличии у Минздрава России компетенции по принятию оспариваемого нормативного правового акта согласуется с пунктом 5 части 2 статьи 14 Закона об основах охраны здоровья, пунктом 1, подпунктом 5.2.4 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608, наделяющими Министерство полномочиями по утверждению номенклатуры медицинских организаций. Несоблюдения требований к процедуре принятия, правилам введения в действие оспариваемого нормативного правового акта не установлено.

Доводы административного истца о противоречии абзаца четвертого пункта 2.1 подраздела 2 раздела I Номенклатуры части 1 статьи 1, частям 1, 3 статьи 2, пункту 46 части 1 статьи 12 Закона о лицензировании, пункту 11 части 1 статьи 2 Закона об основах охраны здоровья, Положению о лицензировании медицинской деятельности являлись предметом надлежащей проверки суда первой инстанции и верно признаны основанными на ошибочном толковании норм материального права.

Как следует из содержания Номенклатуры, она представляет собой перечень не конкретных медицинских организаций, а видов медицинских организаций. В ее разделе I медицинские организации сгруппированы по виду медицинской деятельности, а именно: лечебно-профилактические, особого типа, по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (подразделы 1–3).

Пункт 11 части 1 статьи 2 Закона об основах охраны здоровья закрепляет, что медицинской организацией является юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, осуществляющее в качестве основного (уставного) вида деятельности медицинскую деятельность на основании лицензии, предоставленной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности. Положения данного закона, регулирующие деятельность медицинских

организаций, распространяются на иные юридические лица независимо от организационно-правовой формы, осуществляющие наряду с основной (уставной) деятельностью медицинскую деятельность, и применяются к таким организациям в части, касающейся медицинской деятельности. В целях этого закона к медицинским организациям приравниваются индивидуальные предприниматели, осуществляющие медицинскую деятельность.

При этом исходя из части 1 статьи 2 Закона об основах охраны здоровья под медицинской помощью понимается комплекс мероприятий, направленных на поддержание и (или) восстановление здоровья и включающих в себя предоставление медицинских услуг (пункт 3); под медицинской услугой – медицинское вмешательство или комплекс медицинских вмешательств, направленных на профилактику, диагностику и лечение заболеваний, медицинскую реабилитацию и имеющих самостоятельное законченное значение (пункт 4); под медицинским вмешательством – 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); под медицинской деятельностью – 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) ее компонентов в медицинских целях (пункт 10).

Определяя подлежащие лицензированию виды деятельности, Закон о лицензировании в пункте 46 части 1 статьи 12 относит к ним медицинскую деятельность (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»).

Поименованным законом также предусмотрено, что лицензионные требования устанавливаются положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, утверждаемыми Правительством Российской Федерации; данными положениями устанавливаются исчерпывающие перечни выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности, в случае, если указанные перечни не установлены федеральными законами (часть 1 статьи 8, часть 2 статьи 12).

В силу пункта 4 Положения о лицензировании медицинской деятельности названную деятельность составляют работы (услуги) по перечню согласно приложению к этому положению, которые выполняются 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 трансплантации (пересадке) органов и (или) тканей, обращении донорской крови и (или) ее компонентов в медицинских целях, при проведении медицинских экспертиз, медицинских осмотров, медицинских освидетельствований и санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий.

Лицензионные требования, предъявляемые к соискателю лицензии на осуществление медицинской деятельности, приведены в пункте 5 Положения о лицензировании медицинской деятельности.

Проанализировав названные нормы, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что медицинская деятельность может осуществляться юридическими лицами, которые отвечают лицензионным требованиям и для которых она является основным (уставным) видом деятельности или осуществляемым наряду с основной (уставной) деятельностью. Лицензия на осуществление медицинской деятельности дает право выполнения работ и оказания услуг, указанных в приложениях к лицензии.

Пункт 2.1 подраздела 2 раздела I Номенклатуры, перечисляя центры, относящиеся к медицинским организациям особого типа, наряду с центром общественного здоровья и медицинской профилактики, центром медицины катастроф, медицинским информационно-аналитическим центром, медицинским биофизическим центром, центром военно-врачебной экспертизы, центром судебно-медицинской экспертизы называет в абзаце четвертом медицинский центр мобилизационных резервов «Резерв».

Закрепление в приведенном пункте перечисленных центров само по себе не дает им право осуществлять медицинскую деятельность в отсутствие факта получения лицензии.

Возможность осуществления медицинской деятельности, как правомерно отмечено в обжалуемом решении, обусловлена обязательным наличием соответствующей лицензии, а не указанием на вид медицинской организации в ее наименовании. При этом, принимая решение о предоставлении (об отказе в предоставлении) лицензии, лицензирующий орган осуществляет оценку соответствия соискателя лицензии лицензионным требованиям, а не видам медицинских организаций, включенным в Номенклатуру.

Довод Штрыкова В.К., воспроизведенный и в апелляционной жалобе, о правовой неопределенности абзаца четвертого пункта 2.1 подраздела 2 раздела I Номенклатуры судом первой инстанции обоснованно признан несостоятельным, так как его содержание отвечает общеправовому критерию определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы.

Установив, что Номенклатура в оспариваемой части каким-либо нормативным правовым актам большей юридической силы не противоречит, суд первой инстанции верно отказал в удовлетворении заявленного требования

(пункт 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Предусмотренные статьей 310 поименованного кодекса основания для отмены решения суда в апелляционном порядке отсутствуют.

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

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 августа 2023 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Штрыкова Виктора Константиновича – без удовлетворения.

Председательствующий В.Ю. Зайцев

Члены коллегии И.Н. Зинченко

А.М. Рыженков