

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 9 сентября 2021 г. N АПЛ21-317

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Манохиной Г.В.,

членов коллегии Зайцева В.Ю., Рыженкова А.М.,

при секретаре Г.,

с участием прокурора Гончаровой Н.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью "Центр Диагностики ТОМОГРАД", общества с ограниченной ответственностью "Краевой Центр Медосмотров", общества с ограниченной ответственностью "КОНТИНЕНТ", общества с ограниченной ответственностью "СЕМЕЙНЫЙ ДОКТОР", общества с ограниченной ответственностью "Семейный Доктор", общества с ограниченной ответственностью медицинский центр "Здоровье", общества с ограниченной ответственностью "Лечебно-диагностический центр Доктора Дукина плюс" о признании частично недействующим абзаца третьего пункта 4 Порядка проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров работников, предусмотренных частью четвертой статьи 213 Трудового кодекса Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 28 января 2021 г. N 29н,

по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью "Лечебно-диагностический центр Доктора Дукина плюс" на решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2021 г. по делу N АКПИ21-320, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства здравоохранения Российской Федерации Ш., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации (далее также - Минздрав России) от 28 января 2021 г. N 29н утвержден Порядок проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров работников, предусмотренных частью четвертой статьи 213 Трудового кодекса Российской Федерации (далее - Порядок).

По результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертиз нормативный

правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее - Минюст России) 29 января 2021 г., регистрационный номер 62277, размещен на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) 29 января 2021 г., вступил в силу с 1 апреля 2021 г. и действует до 1 апреля 2027 г.

Порядок устанавливает правила проведения обязательных предварительных медицинских осмотров (обследований) при поступлении на работу и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда (в том числе на подземных работах), на работах, связанных с движением транспорта, а также работников организаций пищевой промышленности, общественного питания и торговли, водопроводных сооружений, медицинских организаций и детских учреждений, а также некоторых других работодателей, которые проходят указанные медицинские осмотры в целях охраны здоровья населения, предупреждения возникновения и распространения заболеваний ([пункт 1](#) Порядка).

Согласно [пункту 4](#) Порядка предварительные и периодические осмотры проводятся медицинскими организациями любой организационно-правовой формы, имеющими право на проведение предварительных и периодических медицинских осмотров (далее также - медицинские организации), ([абзац первый](#)). Периодичность и объем медицинских осмотров устанавливается в соответствии с [приложением](#) к Порядку ([абзац второй](#)). Периодический осмотр работников может проводиться мобильными медицинскими бригадами врачей-специалистов медицинской организации. Работники перед проведением периодических осмотров мобильными медицинскими бригадами врачей-специалистов проходят в медицинских организациях диагностические исследования ([абзац третий](#)).

Общество с ограниченной ответственностью "Центр Диагностики ТОМОГРАД", общество с ограниченной ответственностью "Краевой Центр Медосмотров", общество с ограниченной ответственностью "КОНТИНЕНТ", общество с ограниченной ответственностью "СЕМЕЙНЫЙ ДОКТОР", общество с ограниченной ответственностью "Семейный Доктор", общество с ограниченной ответственностью медицинский центр "Здоровье", общество с ограниченной ответственностью "Лечебно-диагностический центр Доктора Дукина плюс" (далее также - административные истцы) обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании частично недействующим [абзаца третьего пункта 4](#) Порядка. В обоснование заявленного требования указали, что проведение периодического осмотра как отдельного вида медицинского осмотра не относится к первичной медико-санитарной помощи, а следовательно, оказание медицинских услуг по его проведению выездными мобильными бригадами в отсутствие соответствующей лицензии противоречит [пункту 2 статьи 40](#) Федерального закона от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" (далее - Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения), [части 2 статьи 46](#) Федерального закона от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" (далее - Закон об основах охраны здоровья граждан), [статье 12](#) Федерального закона от 4 мая 2011 г. N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" (далее - Закон о лицензировании отдельных видов деятельности), [пункту 8](#) Положения о лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра "Сколково"), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля

2012 г. N 291 (далее также - Положение о лицензировании медицинской деятельности), создает правовую неопределенность для медицинских организаций, в том числе для административных истцов, нарушает их права и законные интересы на занятие медицинской деятельностью в соответствии с законодательством об охране здоровья граждан, о лицензировании медицинской деятельности, о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, а также права и законные интересы потребителей медицинских услуг в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, может повлечь нанесение ущерба жизни или здоровью граждан.

Из административного искового заявления следует, что для проведения диспансеризации и профилактического медицинского осмотра утверждены [Правила](#) организации деятельности мобильной медицинской бригады и [Стандарт](#) оснащения мобильной медицинской бригады (приложение N 8 и приложение N 24 к приказу Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 15 мая 2012 г. N 543н "Об утверждении Положения об организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому населению"), а для проведения периодического медицинского осмотра таких правил организации деятельности и стандартов оснащения не имеется. Данный правовой пробел в законодательстве позволяет любой медицинской организации при наличии лицензии на периодические медицинские осмотры выезжать в любое место, в том числе не предназначенное для осуществления медицинской деятельности и/или не соответствующее санитарным нормам и правилам. Выезжающие медицинские организации могут устанавливать более низкие цены на услуги (в том числе и из-за низкого их качества), не соблюдать законодательство в сфере лицензирования и получать большую прибыль, что ставит их в заведомо более выгодное экономическое положение относительно добросовестно действующих медицинских организаций, в том числе административных истцов, что не соответствует нормам Федерального [закона](#) от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции".

[Решением](#) Верховного Суда Российской Федерации от 28 июля 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления административным истцам отказано.

В апелляционной жалобе общество с ограниченной ответственностью "Лечебно-диагностический центр Доктора Дукина плюс" (далее также - ООО "ЛДЦ Доктора Дукина плюс") просит отменить [решение](#) суда первой инстанции, как принятое при неверном толковании норм материального права, вынести по административному делу новое решение об удовлетворении административного искового заявления. Ссылается на то, что [Правила](#) организации деятельности мобильной медицинской бригады и [Положение](#) о лицензировании медицинской деятельности не содержат указания на деятельность по проведению периодических медицинских осмотров, в связи с чем осуществление таких осмотров мобильными медицинскими бригадами, административный истец полагает незаконным. ООО "ЛДЦ Доктора Дукина плюс" указывает, что оспоренные правовые положения, допускающие проведение периодических медицинских осмотров специалистами из мобильных бригад, противоречат [пункту 2 статьи 40](#) Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, предусматривающему в качестве обязательного условия для принятия решения о выдаче лицензии представление соискателем лицензии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, которые соискатель лицензии предполагает использовать для осуществления медицинской деятельности.

Минздрав России представил в суд апелляционной инстанции возражения на апелляционную жалобу ООО "ЛДЦ Доктора Дукина плюс", в которых полагает [решение](#) суда первой инстанции законным и обоснованным, просит оставить его без изменения, отказать в удовлетворении апелляционной жалобы.

Административные истцы, представитель заинтересованного лица Минюста России в судебное заседание Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации не явились, о времени и месте судебного разбирательства извещены в установленном законом порядке.

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

Согласно [части четвертой статьи 213](#) Трудового кодекса Российской Федерации 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.

В силу [пункта 6 статьи 34](#) Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения порядок проведения обязательных медицинских осмотров, учета, ведения отчетности и выдачи работникам личных медицинских книжек определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения.

[Пунктом 14 части 2 статьи 14](#) Закона об основах охраны здоровья граждан к полномочиям федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, относится утверждение порядка проведения медицинских осмотров.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, включая вопросы организации медицинской деятельности, согласно [пункту 1, подпунктам 5.2, 5.2.55](#) Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. N 608, является Минздрав России, наделенный полномочиями по принятию на основании и во исполнение [Конституции](#) Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации порядка проведения обязательных медицинских осмотров.

С учетом изложенного выше суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что [Порядок](#) утвержден Минздравом России в пределах имеющихся у него полномочий.

На основании [пункта 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. Это требование закона выполнено судом первой инстанции.

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 в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания [абзаца третьего пункта 4](#) Порядка отсутствует. Предусмотренная оспоренным нормативным правовым [положением](#) возможность проведения периодического осмотра работников мобильными медицинскими бригадами врачей-специалистов медицинской организации при условии, что работники предварительно прошли в медицинских организациях диагностические исследования, соответствует законодательству в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, законодательству в сфере охраны здоровья, трудовому законодательству и не нарушает права и охраняемые законом интересы административных истцов.

[Закон](#) о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения определяет, 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 ([пункт 1 статьи 34](#)).

Трудовой кодекс Российской Федерации в [статье 212](#) предусматривает обязанности работодателя по обеспечению безопасных условий и охраны труда, включая организацию проведения за счет собственных средств обязательных предварительных (при поступлении на работу) и периодических (в течение трудовой деятельности) медицинских осмотров в случаях, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

Медицинский осмотр в соответствии с [частью 1 статьи 46](#) Закона об основах охраны здоровья граждан представляет собой комплекс медицинских вмешательств, направленных на выявление патологических состояний, заболеваний и факторов риска их развития.

Периодический медицинский осмотр, являясь одним из видов медицинских осмотров, проводится с установленной периодичностью в целях динамического наблюдения за состоянием здоровья работников, своевременного выявления начальных форм профессиональных заболеваний, ранних признаков воздействия вредных и (или) опасных производственных факторов рабочей среды, трудового процесса на состояние здоровья работников в целях формирования групп риска развития профессиональных заболеваний, выявления медицинских противопоказаний к осуществлению отдельных видов работ ([пункт 3 части 2 статьи 46](#) Закона об основах охраны здоровья граждан).

[Часть 7](#) этой же статьи закона относит к компетенции уполномоченного федерального органа исполнительной власти утверждение порядка и периодичность проведения медицинских осмотров, диспансеризации, диспансерного наблюдения и перечень включаемых в них исследований, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Доводы административных истцов о противоречии оспариваемых положений нормативного правового [акта статье 12](#) Закона о лицензировании отдельных видов деятельности, [пункту 8](#)

Положения о лицензировании медицинской деятельности судом первой инстанции проверялись и правомерно были признаны несостоятельными, как основанные на неправильном толковании норм материального права. Устанавливая правила проведения обязательных предварительных медицинских осмотров (обследований) при поступлении на работу и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, [Порядок](#) имеет иной предмет правового регулирования.

[Абзац второй пункта 8](#) названного Положения, действовавшего на день рассмотрения данного административного дела в суде первой инстанции, предусматривал, что выполнение работ (услуг), предусмотренных [приложением](#) к Положению, может осуществляться лицензиатом, в структуре которого организована мобильная медицинская бригада для оказания первичной медико-санитарной помощи населению, проведения профилактического медицинского осмотра, диспансеризации по месту нахождения мобильной медицинской бригады, не указанному в лицензии в качестве адреса (адресов) места осуществления медицинской деятельности, и не требует переоформления лицензии.

Аналогичное положение содержится в действующем с 1 сентября 2021 г. [Положении](#) о лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра "Сколково"), утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2021 г. N 852 ([пункт 11](#)). В приложениях к названным выше актам содержатся перечни работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность, в которые включены медицинские осмотры (предварительные, периодические).

Таким образом, приведенные нормы правовых актов, определяющих порядок лицензирования медицинской деятельности, не содержат запрета на проведение периодических осмотров работников мобильными медицинскими бригадами врачей-специалистов медицинской организации и не требуют оформления отдельной лицензии для их проведения.

Периодические осмотры работников могут проводиться мобильными медицинскими бригадами врачей-специалистов медицинской организации при соблюдении лицензиатом лицензионных требований, требований и стандартов к организации и выполнению соответствующих работ, услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности.

Ссылка в апелляционной жалобе на противоречие оспоренных правовых положений, допускающих проведение периодических медицинских осмотров врачами-специалистами мобильных бригад, [пункту 2 статьи 40](#) Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, которым в качестве обязательного условия для принятия решения о выдаче лицензии названо представление соискателем лицензии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, которые соискатель лицензии предполагает использовать для осуществления медицинской деятельности, основана на неверном толковании права, так как мобильные медицинские бригады входят в структуру лицензиата и осуществление их силами периодических осмотров работников не требует переоформления лицензии.

Вопреки доводам апелляционной жалобы оспариваемые положения не устанавливают ограничений на занятие медицинской деятельностью в соответствии с законодательством об

охране здоровья граждан и не могут рассматриваться как ограничение конкуренции, поскольку, как это следует из [абзаца первого пункта 4](#) Порядка, возможность проведения периодического осмотра работников мобильными медицинскими бригадами врачей-специалистов предоставлена медицинским организациям любой организационно-правовой формы, имеющим право на проведение предварительных и периодических медицинских осмотров.

Допуская возможность проведения периодических осмотров работников мобильными медицинскими бригадами врачей-специалистов медицинской организации, оспоренные правовые положения не содержат каких-либо ограничений на осуществление лицензируемого вида деятельности. Порядок организации проведения периодических медицинских осмотров может различаться в зависимости от категории лиц, подлежащих данным медицинским осмотрам, от сферы деятельности работодателя, особенностей выполняемой работы.

[Абзацем четвертым пункта 40](#) Порядка предусмотрено, что в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также в случае отсутствия центра профпатологии в населенном пункте, в котором расположен объект производства работ, периодический осмотр работников, имеющих общий трудовой стаж работы 5 лет и более, может проводиться мобильными медицинскими бригадами врачей-специалистов центров профпатологии. Работники перед проведением периодических осмотров мобильными медицинскими бригадами врачей-специалистов центров профпатологии проходят в медицинских организациях диагностические исследования. Периодические осмотры работников мобильными медицинскими бригадами врачей-специалистов центров профпатологии могут проводиться в том числе с использованием мобильных медицинских комплексов.

С учетом изложенного [абзац третий пункта 4](#) Порядка в неразрывной связи с [пунктом 40](#) Порядка предусматривает проведение периодических осмотров мобильными медицинскими бригадами врачей-специалистов центров профпатологии работников, имеющих общий трудовой стаж работы 5 лет и более для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также при отсутствии центра профпатологии в населенном пункте, в котором расположен объект производства работ. Периодические осмотры работников мобильными медицинскими бригадами врачей-специалистов центров профпатологии могут проводиться в том числе с использованием мобильных медицинских комплексов.

Доводы ООО "ЛДЦ Доктора Дукина плюс" в апелляционной жалобе относительно правовой неопределенности [абзаца третьего пункта 4](#) Порядка проверялись судом первой инстанции и правильно признаны несостоятельными. Положения о возможности проведения периодических осмотров работников мобильными медицинскими бригадами врачей-специалистов медицинской организации в оспоренной правовой [норме](#) четко и ясно сформулированы; каких-либо неясностей, приводящих к неоднозначному толкованию, в них не содержится. Оспариваемые предписания не допускают какой-либо двусмысленности и неоднозначного толкования, отвечают общеправовому критерию формальной определенности.

[Абзац третий пункта 4](#) Порядка не противоречит нормативным правовым актам большей юридической силы, права, свободы и законные интересы административных истцов не нарушает и не возлагает на них какие-либо обязанности, не предусмотренные федеральным законодательством.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту,

имеющему большую юридическую силу, оспоренное правовое регулирование, осуществленное уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в установленном законом порядке, не противоречит, суд первой инстанции правомерно отказал административным истцам в удовлетворении заявленных требований.

Указания в апелляционной жалобе на необоснованность обжалованного **решения** суда ошибочны, так как при рассмотрении и разрешении административного дела судом первой инстанции правильно были определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора, в **решении** приведены и в системе проанализированы нормы права, подлежащие применению в данном деле, а выводы суда, изложенные в **решении**, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

В апелляционной жалобе не приведено доводов, опровергающих выводы суда о законности **абзаца третьего пункта 4** Порядка, оснований считать такие выводы ошибочными не имеется. Доводы ООО "ЛДЦ Доктора Дукина плюс", по существу, сводятся к несогласию с введенным уполномоченным органом правовым регулированием и не могут служить основанием для отмены обжалованного **решения** суда первой инстанции, в котором сделан правомерный вывод о законности **абзаца третьего пункта 4** Порядка.

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 **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 28 июня 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу общества с ограниченной ответственностью "Лечебно-диагностический центр Доктора Дукина плюс" - без удовлетворения.

Председательствующий
Г.В.МАНОХИНА

Члены коллегии
В.Ю.ЗАЙЦЕВ
А.М.РЫЖЕНКОВ
