

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Именем Российской Федерации

РЕШЕНИЕ

от 28 июня 2021 г. N АКПИ21-320

Верховный Суд Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Верховного Суда Российской Федерации Романенкова Н.С.,

при секретаре Б.,

с участием прокурора Гавриловой М.Н.,

рассмотрев 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,

установил:

согласно [абзацу третьему пункта 4](#) Порядка проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров работников, предусмотренных частью четвертой статьи 213 Трудового кодекса Российской Федерации (далее - Порядок), утвержденного приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 28 января 2021 г. N 29н, 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.

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 - административные истцы) обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании частично недействующим [абзаца третьего](#)

пункта 4 Порядка, ссылаясь на то, что оспариваемые положения нормативного правового акта не соответствуют пункту 2 статьи 40 Федерального закона от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "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", статье 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. N 99-ФЗ "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, создают правовую неопределенность для медицинских организаций, в том числе для административных истцов, нарушают 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 как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья, могут повлечь нанесение ущерба жизни или здоровью граждан.

Как указывают административные истцы, профилактический, предварительный и периодический - это разные виды медицинских осмотров, регулируемые разными приказами. Проведение периодических медицинских осмотров не относится к первичной медико-санитарной помощи, профилактическим медицинским осмотрам и диспансеризации. 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 дает право 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, и проводить периодический осмотр врачами-специалистами работников предприятия, что противоречит положениям Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" и является нарушением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

По мнению административных истцов, медицинская организация, получившая лицензию на осуществление деятельности по проведению периодических медицинских осмотров и имеющая в составе так называемую мобильную бригаду (а по факту несколько врачей на легковом автомобиле), что не требует значительных расходов, оспариваемым нормативным актом ставится в такое же правовое положение, как организация, понесшая затраты на аренду и содержание зданий для осуществления медицинской деятельности, коммунальные платежи и тому подобное. 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".

Кроме того, административные истцы ссылаются на разъяснения, размещенные на официальном сайте Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор), от 1 августа 2018 г. и указывающие на то, что проведение медицинских осмотров (предварительных и периодических) в передвижных лечебно-диагностических комплексах не обеспечивает выполнение [Порядка](#) в полном объеме и не может осуществляться в передвижных мобильных медицинских пунктах с учетом действующего в настоящее время законодательства. Данная позиция Росздравнадзора обусловлена разницей в стандартах оснащения стационарной медицинской организации и мобильной медицинской бригады.

В суде адвокат Г., представляющая интересы общества с ограниченной ответственностью ООО "Лечебно-диагностический центр Доктора Дукина плюс", представитель административных истцов Д. поддержали заявленные требования.

Представители административного ответчика Министерства здравоохранения Российской Федерации (далее - Минздрав России) Ш., заинтересованного лица Министерства юстиции Российской Федерации (далее также - Минюст России) С. возражали против удовлетворения заявленных требований и пояснили суду, что оспариваемые [положения](#) нормативного правового акта изданы в пределах полномочий федерального органа исполнительной власти, соответствуют действующему законодательству и не нарушают права, свободы и законные интересы административных истцов в сфере осуществления медицинской деятельности.

Выслушав сообщение судьи Романенкова Н.С., объяснения адвоката Г., представляющую интересы ООО "Лечебно-диагностический центр Доктора Дукина плюс", представителя административных истцов Д., представителей административного ответчика Минздрава России Ш., заинтересованного лица Минюста России С., исследовав материалы дела, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гавриловой М.Н., полагавшей, что административный иск не подлежит удовлетворению, и судебные прения, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленных требований.

В соответствии с [частью 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.

Согласно [пункту 6 статьи 34](#) Федерального закона от 30 марта 1999 г. N 52-ФЗ "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.

В силу [пункта 14 части 2 статьи 14](#) Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" 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.

Министерство здравоохранения Российской Федерации, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, в соответствии с [Положением](#) о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. N 608 (действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 13 мая 2021 г. N 728), самостоятельно принимает порядок проведения обязательных медицинских осмотров ([подпункт 5.2.55](#)).

Во исполнение предоставленных полномочий приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 28 января 2021 г. N 29н утвержден [Порядок](#).

Оспариваемый нормативный правовой [акт](#) зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 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).

[Абзац третий пункта 4](#) Порядка 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.

В целях предупреждения возникновения и распространения инфекционных заболеваний, массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) и профессиональных заболеваний Федеральный закон "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" в [пункте 1 статьи 34](#) предусматривает, что работники отдельных профессий, производств и организаций при выполнении своих трудовых обязанностей обязаны проходить предварительные при поступлении на работу и периодические профилактические медицинские осмотры.

Федеральный [закон](#) "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" определяет медицинский осмотр как комплекс медицинских вмешательств, направленных на выявление патологических состояний, заболеваний и факторов риска их развития ([часть 1 статьи 46](#)). Из содержания данной [статьи](#) следует, что одним из видов медицинских осмотров является периодический медицинский осмотр, проводимый 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](#)).

Согласно Трудовому [кодексу](#) Российской Федерации охрана труда - это система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия ([статья 209](#)).

Регулируя вопросы охраны труда, названный Кодекс 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.

Доводы административных истцов о противоречии оспариваемых [положений](#) нормативного правового акта [статье 12](#) Федерального закона "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") не могут служить основанием для удовлетворения заявленных требований, поскольку основаны на неправильном толковании норм материального права.

[Абзац второй пункта 8](#) указанного Положения определяет, что выполнение работ (услуг), предусмотренных [приложением](#) к названному 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. Данная [норма](#) не содержит запрета на проведение периодических осмотров работников мобильными медицинскими бригадами врачей-специалистов медицинской организации.

Согласно разъяснению, данному в [пункте 35](#) постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. N 50 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами", проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

[Абзац третий пункта 4](#) Порядка предусматривает возможность проведения периодического осмотра работников мобильными медицинскими бригадами врачей-специалистов медицинской организации, когда работники предварительно прошли в медицинских организациях диагностические исследования. Данные [положения](#) нормативного правового акта являются

ясными и определенными. Периодические осмотры работников проводятся 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.

Ссылки административных истцов на разъяснение Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения от 1 августа 2018 г. не могут служить основанием для удовлетворения заявленных требований, поскольку согласно [части 8 статьи 213](#) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет оспариваемый нормативный правовой акт или его часть на предмет соответствия нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Возможность проведения периодического осмотра работников мобильными медицинскими бригадами врачей-специалистов предоставлена медицинской организации любой организационно-правовой формы, имеющей право на проведение предварительных и периодических медицинских осмотров, и не может рассматриваться как ограничение конкуренции, запрещенное Федеральным [законом "О защите конкуренции"](#).

В силу [пункта 2 части 2 статьи 215](#) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

На основании изложенного и руководствуясь [статьями 175, 176, 180, 215](#) КАС РФ, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления 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, отказать.

Решение может быть [обжаловано](#) в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации
Н.С.РОМАНЕНКОВ
