



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ18-856

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

25 сентября 2018 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Иваненко Ю.Г.
Сибиле Г.В.
Масаловой Л.Ф.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «ИнАлМед» о признании частично недействующим информационно-методического письма Министерства здравоохранения Российской Федерации от 29 марта 2016 г. № 15-4/10/2-1895 «О направлении граждан Российской Федерации для проведения процедуры ЭКО»,

установил:

29 марта 2016 г. Министерством здравоохранения Российской Федерации издано информационно-методическое письмо № 15-4/10/2-1895 «О направлении граждан Российской Федерации для проведения процедуры ЭКО» (далее – Письмо), в приложении к которому приведены образцы форм направления для проведения процедуры экстракорпорального оплодотворения (далее – ЭКО) в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования (далее – ОМС) (приложение № 1), сведений о медицинской организации, выполнившей процедуру ЭКО по направлению для проведения процедуры ЭКО за счёт средств ОМС (приложение № 2). Письмо согласовано с Федеральным фондом обязательного медицинского страхования и направлено для использования в работе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения, территориальных фондов обязательного медицинского страхования, медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь с использованием метода ЭКО, страховых

медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования.

Общество с ограниченной ответственностью «ИнАлМед» (далее – Общество) обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании частично недействующим Письма, ссылаясь на то, что оно: обладает нормативными свойствами, позволяющими применить его неоднократно в качестве общеобязательного предписания в отношении неопределённого круга лиц, по своему содержанию не соответствует действительному смыслу разъясняемых нормативных положений; по сути является нормативным правовым актом; противоречит статьям 11, 13, 21, 78, 79 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», статье 20 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», приказам Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 255, от 26 апреля 2012 г. № 406н, от 30 августа 2012 г. № 107н. По мнению Общества, Письмо нарушает его права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, так как возлагает на него различные обязанности, не предусмотренные федеральным законодательством, предусматривает дополнительные условия для оказания гражданину медицинской помощи по программе ОМС, незаконно лишая его возможности получить оплату за оказанные медицинские услуги без получения направления комиссии по отбору пациентов для проведения процедуры ЭКО (далее также – комиссия субъекта Российской Федерации).

Министерство здравоохранения Российской Федерации (далее также – Минздрав России) в письменных возражениях указало, что Письмо содержит методические рекомендации о совершенствовании медицинской помощи при бесплодии с использованием вспомогательных репродуктивных технологий. Оно не является нормативным правовым актом или актом, обладающим нормативными свойствами, и в настоящее время отозвано.

В письменных возражениях Федеральный фонд обязательного медицинского страхования указал, что Письмо соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений и не нарушает прав и законных интересов административного истца. Применение порядка, рекомендованного Письмом, направлено на обеспечение права застрахованного лица на выбор медицинской организации в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее также – Минюст России) в письменных объяснениях выразило позицию, что Письмо обладает нормативными свойствами и является по своей сути нормативным правовым актом, подлежащим государственной регистрации, так как оно фактически определяет порядок направления граждан Российской Федерации для проведения ЭКО, имеет положения, касающиеся создания

органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере здравоохранения комиссии по отбору пациентов для проведения процедуры ЭКО, а также порядка проведения ЭКО.

В судебном заседании представитель административного истца Лоухина Ю.А. поддержала заявленное требование.

Представитель Министерства здравоохранения Российской Федерации Андре А.А. не признал административный иск, считая, что производство по делу подлежит прекращению, так как Письмо отозвано и не было применено к административному истцу.

Представитель Министерства юстиции Российской Федерации Каспарова Н.В. поддержала позицию, изложенную в письменных объяснениях.

Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, извещённый о судебном заседании, представителя в суд не направил.

Выслушав объяснения представителя административного истца Лоухиной Ю.А., возражения представителя Министерства здравоохранения Российской Федерации Андре А.А., объяснения представителя Министерства юстиции Российской Федерации Каспаровой Н.В., проверив оспариваемый акт на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей необходимым заявленное требование удовлетворить, Верховный Суд Российской Федерации находит административный иск подлежащим удовлетворению.

В соответствии с пунктом 10 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, определено, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается (пункт 2). Согласно пунктам 10, 11, 19 приведённых правил государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Минюстом России,

такой регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера; данные нормативные правовые акты направляются на исполнение только после их регистрации и официального опубликования.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 9 постановления от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснил, что существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нём правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределённого круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Оспариваемое письмо, включая его приложения, имеет существенные признаки нормативного правового акта.

Министерство здравоохранения Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в том числе функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, обязательного медицинского страхования (пункт 1 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608).

На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Минздрав России самостоятельно имеет право принимать правила обязательного медицинского страхования, в том числе методику расчёта тарифов на оплату медицинской помощи и порядок оплаты медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию (подпункт 5.2.136), нормативные правовые акты и методические указания по осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования (подпункт 5.2.137), осуществлять координацию деятельности в сфере охраны здоровья федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, субъектов государственной системы здравоохранения, муниципальной системы здравоохранения и частной системы здравоохранения (подпункт 5.5.37).

Выполняя функцию по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения и

обязательного медицинского страхования, Минздрав России в Письме предложил использовать информационно-методическое письмо «О направлении граждан Российской Федерации для проведения процедуры ЭКО» в работе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения, территориальных фондов обязательного медицинского страхования, медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь с использованием метода ЭКО, страховых медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования.

Вместе с тем данный акт был принят Минздравом России не в форме соответствующего нормативного правового акта и без соблюдения установленных законодательством Российской Федерации требований к порядку его подготовки, принятию, государственной регистрации и опубликованию. При этом оспариваемый акт не содержит указания на нормативные правовые акты Российской Федерации, в соответствии с которыми он был издан (принят).

Абзац третий Письма содержит перечень медицинских документов, необходимых для направления гражданина на лечение.

Как следует из абзацев четвёртого – девятого, двенадцатого, двадцать первого, двадцать четвёртого оспариваемого письма, в них регламентирован порядок направления пациентов для проведения процедур ЭКО и их проведение, а также определены порядок создания, условия, задачи, полномочия и обязанности комиссии субъекта Российской Федерации, которая формирует и упорядочивает поток пациентов путём составления листов ожидания, осуществляет контроль за соблюдением очерёдности при оказании медицинской помощи при лечении бесплодия с помощью ЭКО.

В частности, Письмо предусматривает право комиссии на принятие решения об отказе или о приостановлении лечения с использованием процедуры ЭКО по причине выявления или возникновения противопоказаний или ограничений (абзац восьмой), на выдачу направления на проведение процедуры ЭКО в рамках базовой программы ОМС по форме согласно приложению № 1 к Письму (абзац девятый).

Согласно абзацу одиннадцатому Письма на медицинскую организацию возлагается обязанность направлять сведения согласно приложению № 2 в комиссию субъекта Российской Федерации, выдавшую направление.

Абзацы тринадцатый – восемнадцатый содержат положения об оплате медицинских услуг при проведении процедуры ЭКО.

Кроме того, приложениями № 1, 2 к Письму утверждены формы, обязательные при составлении направления на проведение процедуры ЭКО в рамках базовой программы ОМС и сведений о медицинской организации, выполнившей процедуру ЭКО по направлению для проведения процедуры ЭКО за счёт средств ОМС.

Содержание оспариваемого акта указывает на его обязательный характер, а само Письмо с приложениями рассчитано на неоднократное применение в отношении неопределённого круга лиц.

Письмо было применено в отношении Общества при рассмотрении вопроса о правомерности оплаты стоимости медицинских услуг в рамках ОМС «Страховой компанией «Капитал-полис Медицина», государственным учреждением «Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Санкт-Петербурга», а также арбитражными судами (т. 1, л.д. 185).

Таким образом, Минздрав России в форме Письма фактически осуществил нормативно-правовое регулирование медицинской помощи при бесплодии с использованием вспомогательных репродуктивных технологий.

При этом отсутствие государственной регистрации Письма в Минюсте России и тот факт, что оно отозвано 30 мая 2018 г., вопреки позиции Минздрава России и Федерального фонда обязательного медицинского страхования не влияет на оценку нормативности содержащихся в нём положений, которые применены к Обществу и нарушают его право на получение оплаты за медицинские услуги, оказанные в 2016 г. без получения направления комиссии по отбору пациентов для проведения процедуры ЭКО.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснил: если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим (в частности, несоблюдение предусмотренных правил введения нормативных правовых актов в действие), он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта (пункт 17).

Исходя из части 1 статьи 178 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации во взаимосвязи с положениями частей 7, 8 статьи 213 названного кодекса, определяющими обстоятельства, которые подлежат выяснению судом при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта, с учётом того, что Министерством здравоохранения Российской Федерации не соблюден порядок принятия нормативного правового акта, его вид (форма), Письмо, включая его приложения, подлежит признанию не действующим полностью независимо от оснований и доводов, содержащихся в административном исковом заявлении.

При таких обстоятельствах согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административное исковое заявление подлежит удовлетворению, а Письмо признанию не действующим со дня его принятия, поскольку оно не является и не могло являться нормативным актом для регулирования правоотношений.

В соответствии с частью 1 статьи 111 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации стороне, в пользу которой состоялось

решение суда, суд присуждает с другой стороны все понесённые по делу судебные расходы.

При подаче административного искового заявления обществом с ограниченной ответственностью «ИнАлМед» уплачена государственная пошлина в размере 4500 (четырёх тысяч пятисот) рублей согласно платёжному поручению от 6 марта 2018 г. № 23. Данные судебные расходы подлежат взысканию с административного ответчика в пользу административного истца.

Руководствуясь статьями 111, 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

административное исковое заявление общества с ограниченной ответственностью «ИнАлМед» удовлетворить.

Признать не действующим со дня принятия информационно-методическое письмо Министерства здравоохранения Российской Федерации от 29 марта 2016 г. № 15-4/10/2-1895 «О направлении граждан Российской Федерации для проведения процедуры ЭКО».

Решение суда или сообщение о его принятии подлежит опубликованию в официальном печатном издании, в котором должен был быть опубликован оспоренный правовой акт.

Взыскать с Министерства здравоохранения Российской Федерации в пользу общества с ограниченной ответственностью «ИнАлМед» расходы на уплату государственной пошлины в размере 4500 (четырёх тысяч пятисот) рублей.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



Ю.Г. Иваненко