

## Оспаривание в Верховном Суде Российской Федерации порядка оказания медицинской помощи по пластической хирургии

**Аннотация.** В 2018 г. Минздравом России был утвержден новый Порядок оказания медицинской помощи по профилю «пластическая хирургия». В Верховный Суд РФ был подан административный иск, содержащий доводы о процессуальных нарушениях при принятии нормативного правового акта, а также оспаривающий некоторые положения (обязательные требования), которые, по мнению административного истца, не способствуют качеству и безопасности медицинской помощи. Также в статье затронута современное регулирование, связанное с принятием Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

**Ключевые слова:** порядок оказания медицинской помощи, качество, безопасность, пластическая хирургия, административный иск, Верховный Суд РФ.



**Денис Олегович РОЩИН,**

ведущий научный сотрудник  
Национального НИИ  
общественного здоровья  
имени Н. А. Семашко,  
кандидат медицинских наук  
[droshchin2@gmail.com](mailto:droshchin2@gmail.com)  
105064, Россия, г. Москва,  
ул. Воронцово Поле, д. 12,  
стр. 1

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.84.8.097-102

**D. O. ROSHCHIN,**

Leading Researcher at the N. A. Semashko National Research Institute of Public Health, Cand. Sci. (Medical)

[droshchin2@gmail.com](mailto:droshchin2@gmail.com)

12, str. 1, ul. Vorontsovo Pole, Moscow, Russia, 1105064

**A. A. CHIMBIREVA,**

lecturer of the Department of Public Health and Healthcare with a course of medical and social expertise Medico-Biological University of Innovations of Continuing Education of the A. I. Burnazyan FMBC of the FMBA of Russia

[ac@melegal.ru](mailto:ac@melegal.ru)

46, str. 8, ul. Zhivopisnaya, Moscow, Russia, 123098

### Court action against the Ministry of the Health of the Russian Federation concerning changing the statutory requirements for the field of plastic surgery

**Abstract.** The Ministry of Health of the Russian Federation at the year 2018 has approved a new procedure for plastic surgeons. An administrative claim was filed to the Supreme Court of the Russian Federation, containing arguments about procedural violations during the adoption of a regulatory legal act, as well as challenging some provisions (mandatory requirements), which, in the opinion of the administrative plaintiff, do not contribute to the quality



**Алина Андреевна ЧИМБИРЕВА,**

преподаватель кафедры  
общественного здоровья  
и здравоохранения с  
курсом медико-социальной  
экспертизы  
Медико-биологического  
университета  
инноваций непрерывного  
образования ФМБЦ  
имени А. И. Бурназяна  
ФМБА России  
[ac@melegal.ru](mailto:ac@melegal.ru)  
123098, Россия, г. Москва,  
ул. Живописная, д. 46, стр. 8

© Д. О. Рощин,  
А. А. Чимбирева, 2021

*and safety of medical care. The paper presents the modern regulation as well, associated with the enactment of the Federal Law "On mandatory requirements in the Russian Federation".*

**Keywords:** *medical care procedures, quality, safety, plastic surgery, administrative claim, Supreme Court of Russian Federation.*

## Введение

Летом 2018 г. широкий резонанс в средствах массовой информации получили многочисленные смерти пациентов в частных клиниках пластической хирургии<sup>1</sup>. В рамках многочисленных возбужденных уголовных дел судебно-медицинскими комиссиями устанавливалось большое количество дефектов оказания медицинской помощи, в том числе находящихся в причинно-следственной связи с причинением вреда здоровью и смерти. При этом отмечалось отсутствие нарушений Порядка оказания медицинской помощи по профилю «пластическая хирургия», утвержденного приказом Минздрава России от 30.10.2012 № 555н (далее — приказ № 555н).

С учетом того, что требования к соискателям лицензии также непосредственно связаны с Порядком оказания медицинской помощи, при получении лицензии на осуществление медицинской деятельности предъявлялись требования, которые не в полной мере создавали условия для оказания безопасной медицинской помощи<sup>2</sup>.

В целях изменения сложившейся ситуации весной 2018 г. приказом Минздрава России от 31.05.2018 № 298н (далее — приказ № 298н) был утвержден новый Порядок оказания медицинской помощи по профилю «пластическая хирургия», требования которого кардинально отличались от действовавшего ранее, утвержденного приказом Минздрава России № 555н. Более того, для проверки соответствия новым требованиям Правительство РФ поручило территориальным органам Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения провести внеплановые контрольно-надзорные мероприятия в отношении субъектов осуществления данной деятельности.

По результатам проверок оказалось, что в московском регионе (г. Москва и Московская область) большинство медицинских организаций (более 60 %) не соответствуют новым требованиям, при этом в деятельности большинства из них выявлено 10 и более нарушений; до принятия мер по устранению нарушений большая часть из них прекратила предлагать услуги по пластической хирургии.

<sup>1</sup> *Рощин Д. О., Плутницкий А. Н.* Безопасность пациентов при оказании медицинской помощи по пластической хирургии: порядок, введенный приказом № 298н // *Health and Social Care Journal*. 2018. № 1 (6). С. 20—25.

<sup>2</sup> См.: *Чубирко М. И., Чубирко Ю. М., Антоненков Ю. Е.* Оценка последствий изменения законодательства России о пластической хирургии // *Системный анализ и управление в биомедицинских системах*. 2019. Т. 18. № 4. С. 191—195; *Кочубей В. В.* Потребность россиянок в пластической эстетической хирургии // *Московский хирургический журнал*. 2019. № 3 (67). С. 77—80.

Однако некоторые медицинские организации, занимающиеся пластической хирургией, подвергли сомнению чересчур строгие требования, сделав это в наиболее правильной форме — путем обращения в Верховный Суд РФ с иском об оспаривании некоторых положений и порядка принятия приказа Минздрава России № 298н.

Авторы настоящей статьи в момент судебного спора, анализ которого приведен в настоящем исследовании, представляли противоположенные стороны в процессуальном плане, так как Д. О. Рощин являлся заместителем руководителя межрегионального управления Росздравнадзора по Москве и Московской области, органа, представители которого участвовали в процессе в качестве представителя ответчика, а А. А. Чимбирева являлась руководителем и юристом фирмы «Melegal», оказывавшей юридические услуги истцам — клиникам пластической хирургии.

В связи с тем, что в суд в одно время поступило сразу несколько административных исков об оспаривании приказа Минздрава России от 31.05.2018 № 298н, они были объединены в одно производство и рассматривались совместно. Одновременно ряду организаций, желающих вступить в дело в качестве заинтересованных лиц, было в этом отказано.

*Доводы административных истцов* можно условно разделить на относящиеся к процедуре принятия нормативного акта (1) и относящиеся к его содержанию (2):

- 1) не проведена процедура оценки регулирующего воздействия, не проведены необходимые публичные консультации, а на федеральном портале проектов нормативных актов обсуждению был представлен иной документ — о внесении изменений в действующий порядок оказания медицинской помощи, а не в новый порядок оказания медицинской помощи;
- 2) требования к осуществлению деятельности и оказанию услуг по профилю «пластическая хирургия» были избыточно ужесточены в отсутствие обоснования влияния на безопасность и качество медицинской помощи.

В качестве обоснования ущемления интересов были представлены копии предписаний, выданных территориальными органами Росздравнадзора, включающие следующие требования: «привести организационную структуру в соответствие с приказом Минздрава России от 31.05.2018 № 298н...», «приобрести и ввести в эксплуатацию медицинское оборудование, предусмотренное приказом Минздрава России от 31.05.2018 № 298н...» и др.

*Позиция Минздрава России* заключалась в том, что конкуренция представляет собой соперничество хозяйствующих субъектов, при том что порядок оказания медицинской помощи устанавливает единые правила оказания медицинской помощи во всех медицинских организациях, не может рассматриваться как ограничивающий конкуренцию.

Приведена статистика Росздравнадзора, согласно которой 53 % медицинских организаций, осуществляющих деятельность по пластической хирургии в стационарных условиях, имеют лицензии на все необходимые для ее осуществления работы (услуги): клиническую лабораторную диагностику, рентгенологию, трансфузиологию, анестезиологию, реаниматологию и др., что подтверждает возможность выполнения требования нового порядка и отсутствие избыточных требований.



Наличие рентгеновского кабинета, в том числе маммографа, необходимо ввиду сложности выполняемых в Центрах пластической хирургии вмешательств, исходя из риска развития у пациентов интра- и послеоперационных осложнений, связанных как с самим вмешательством и проведением анестезии, так и с особенностями течения послеоперационного периода. Наличие собственной клинико-диагностической лаборатории в медицинской организации необходимо в связи с необходимостью выполнения назначенных анализов в кратчайшие сроки.

В дополнение представлены сведения Росздравнадзора о выявляемых нарушениях в деятельности медицинских организаций, имеющих лицензию на пластическую хирургию: из 1 257 юридических лиц лишь 105 переоформили лицензию с исключением пластической хирургии из перечня оказываемых видов работ/услуг.

*Позиция Минюста России* заключалась в том, что проведение правовой и антикоррупционной экспертизы произведено в рамках государственной регистрации нормативного правового акта в рамках полномочий, имеющихся у Минздрава России на принятие порядка оказания медицинской помощи. Кроме того, указано, что Порядок оказания медицинской помощи, в соответствии с постановлением Правительства РФ № 1318, не подлежал оценке регулирующего воздействия.

*Решением Верховного Суда РФ* от 20.12.2018 № АКПИ 18-991 в удовлетворении административного искового заявления о признании недействующим приказа Минздрава России от 31.05.2018 № 298н «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи по профилю «пластическая хирургия» отказано. По мнению высшей судебной инстанции, оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным федеральным органом исполнительной власти при реализации требований федерального закона в рамках своей компетенции. Кроме того, проект НПА был опубликован на портале, а оценке регулирующего воздействия оспариваемый приказ не подлежал.

Согласно части 3 статьи 37 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» порядок оказания медицинской помощи разрабатывается по отдельным ее видам, профилям, заболеваниям или состояниям (группам заболеваний или состояний) и включает этапы оказания медицинской помощи, правила организации деятельности медицинской организации (ее структурного подразделения, врача), стандарт оснащения медицинской организации, ее структурных подразделений, рекомендуемые штатные нормативы медицинской организации, ее структурных подразделений, иные положения, исходя из особенностей оказания медицинской помощи.

Из анализа содержания оспариваемого Порядка оказания медицинской помощи следует сделать вывод, что он не противоречит указанным и иным требованиям закона. Порядок устанавливает единые правила оказания медицинской помощи взрослым и детям по профилю «пластическая хирургия» во всех медицинских организациях и иных организациях, осуществляющих медицинскую деятельность, его оспариваемые нормативные положения имеют общеобязательный характер и не могут рассматриваться как ограничивающие или устранивающие конкуренцию.

То обстоятельство, что оспариваемый нормативный правовой акт изменил ранее действующее правовое регулирование, не является основанием для удовлетворения административных исков.

Апелляционная коллегия Верховного Суда РФ, рассмотрев апелляционную жалобу на решение Судебной коллегии по административным делам, не нашла оснований для пересмотра или отмены принятого решения.

## Обсуждение

Определения Порядков оказания медицинской помощи в качестве документов, не подлежащих оценке регулирующего воздействия, не является бесспорным, поскольку именно они вводят наибольшее число требований, в том числе лицензионных.

Судом при рассмотрении дела основное внимание было уделено процессуальным особенностям принятия документа и принята лишь неформализованная позиция Минздрава России, обосновывающая необходимость отдельных положений. Подобная ситуация является следствием отсутствия нормативного акта, который описывал бы механизм принятия решения относительно включения или исключения из проекта акта конкретного положения. Положений Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», определяющих лишь структуру документа, недостаточно для функционирования такого механизма.

Необходимость принятия нового порядка оказания медицинской помощи по пластической хирургии не вызвала сомнения, ни у государства, ни у участников рынка медицинских услуг, тем не менее отсутствовала методология разработки обязательных требований. В настоящее время принят Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», который определяет правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований в части оценки обоснованности, правовой определенности и системности, открытости и предсказуемости, исполнимости вводимых требований. Исключением из него и в настоящее время являются порядки оказания медицинской помощи.

## Выводы

Право на судебную защиту интересов Российской Федерации включает в себя и право на оспаривание подзаконных актов, изданных федеральными органами исполнительной власти. Решение Верховного Суда РФ поставило точку в споре о необходимости соблюдения новых требований по пластической хирургии, что было необходимо для принятия управленческих решений коммерческими организациями.

Авторы настоящей статьи по-разному оценивают положения нового Порядка по пластической хирургии, но сходятся во мнении, что наличие детально урегулированного механизма разработки, оценки и принятия тех или иных предложений для последующего утверждения их в качестве обязательных требований в сфере осуществления медицинской деятельности помогло бы избежать подобных споров, защитив как должностных лиц, принимающих новые требования, так и



«поднадзорных» субъектов осуществления деятельности, поставленных перед фактом вступления в силу новых требований и не согласных с ними.

Позиции сторон и нормативные акты приведены в редакции на момент рассмотрения административного иска (ноябрь — декабрь 2018 г.).

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Виссарионов В. А.* Пластическая хирургия: взгляд изнутри // *Метаморфозы*. — 2019. — № 27. — С. 65—66.
2. *Клягина И. Н.* Этические аспекты пластической хирургии // *Вестник научных конференций*. — 2019. — № 5—3 (45). — С. 28—30.
3. *Кочубей В. В.* Потребность россиянок в пластической эстетической хирургии // *Московский хирургический журнал*. — 2019. — № 3 (67). — С. 77—80.
4. *Рощин Д. О., Плутницкий А. Н.* Безопасность пациентов при оказании медицинской помощи по пластической хирургии: порядок, введенный приказом № 298н // *Health and Social Care Journal*. — 2018. — № 1 (6). — С. 20—25.
5. *Цолоев Н. А.* Пластическая хирургия // *Студенческий вестник*. — 2020. — № 45—4 (143). — С. 26—30.
6. *Чимбирева А. А.* Временная петля сертификатов по пластической хирургии // *Health and Social Care Journal*. — 2018. — № 1 (6). — С. 26—30.
7. *Чубирко М. И., Чубирко Ю. М., Антоненков Ю. Е.* Оценка последствий изменения законодательства России о пластической хирургии // *Системный анализ и управление в биомедицинских системах*. — 2019. — Т. 18. — № 4. — С. 191—195.