



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 309-КГ17-12073

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

15 января 2018 г.

резюмирующая часть определения объявлена 10 января 2018 года
полный текст определения изготовлен 15 января 2018 года

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Завьяловой Т.В.,
судей Антоновой М.К., Тютин Д.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе Территориального отдела Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Свердловской области в Чкаловском районе города Екатеринбурга, в городе Полевском и в Сысертском районе на решение Арбитражного суда Свердловской области от 19.10.2016, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.01.2017 и постановление Арбитражного суда Уральского округа от 12.05.2017 по делу № А60-27966/2016

по заявлению Муниципального бюджетного дошкольного учреждения – детский сад № 316 (далее – МБДОУ Детский сад № 316, учреждение) о признании недействительным предписания Территориального отдела Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Свердловской области в Чкаловском районе города Екатеринбурга, в городе Полевском и в Сысертском районе (далее – управление, административный орган) от 09.03.2016 № 27/2016 об устранении выявленных нарушений санитарно-эпидемиологических требований в части пунктов 35, 36, 37, 38.

В заседании приняли участие представители:

от территориального отдела Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Свердловской области в Чкаловском районе города Екатеринбурга, в городе Полевском и в Сысертском районе – Абсатарова Е.Р., Катаева А.А.

От муниципального бюджетного дошкольного учреждения – детский сад № 316 поступил отзыв на кассационную жалобу.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Антоновой М.К., выслушав объяснения представителей участвующих в деле лиц, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации,

установила:

решением Арбитражного суда Свердловской области от 19.10.2016, оставленным без изменения постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.01.2017 и постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 12.05.2017, заявленные требования удовлетворены.

Не согласившись с принятыми по делу судебными актами, управление обратилось с кассационной жалобой в Верховный Суд Российской Федерации, в которой просит их отменить и отказать учреждению в удовлетворении заявленных требований, ссылаясь на допущенные судами нарушения в толковании и применении норм права.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Антоновой М.К. от 24.11.2017 кассационная жалоба управления вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных актов в порядке кассационного производства являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Проверив в соответствии с положениями статьи 291.14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации законность обжалуемых судебных актов, изучив материалы дела, выслушав объяснения лиц, участвующих в деле, Судебная коллегия установила следующее.

Как установлено судами и усматривается из материалов дела, учреждением в целях проведения дезинсекционных и дератизационных мероприятий в 2015 и 2016 годах были заключены соответствующие договоры с обществом с ограниченной ответственностью «Альфа-3Д» (далее – ООО «Альфа-3Д») от 30.12.2014 № 366/01-2015 и от 30.12.2015 № 931/01-2015.

В период с 08.02.2016 по 10.03.2016 на основании распоряжения от 03.02.2016 № 01-01-01-03-15/1742 управлением проведена плановая выездная проверка МБДОУ Детский сад № 316, в ходе которой установлено нарушение требований к проведению дезинсекционных и дератизационных мероприятий в связи с заключением договоров с ООО «Альфа-3Д», не имеющим аккредитации в национальной системе аккредитации на проведение работ по санитарно-эпидемиологическому обследованию и оценке эффективности

проведенных дезинсекционных и дератизационных мероприятий, и лицензии на медицинскую деятельность на проведение работ по дезинфектологии.

По результатам проверки административным органом составлен акт от 09.03.2016 и учреждению выставлено предписание об устранении выявленных нарушений санитарно-эпидемиологических требований.

Указанным предписанием учреждению предписано: пунктом 35 - обеспечить соблюдение требований к проведению дезинсекционных мероприятий в части проведения данных работ аккредитованными организациями; пунктом 36 - обеспечить соблюдение требований к проведению дезинсекционных мероприятий в части проведения данных мероприятий организацией, имеющей лицензию на осуществление медицинской деятельности; пунктом 37 - обеспечить соблюдение требований к проведению дератизационных мероприятий в части проведения данных мероприятий организацией, имеющей лицензию на осуществление медицинской деятельности; пунктом 38 - обеспечить соблюдение требований к проведению дератизационных мероприятий в части проведения данных работ аккредитованными организациями.

Полагая свои права нарушенными, учреждение обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными пунктов 35, 36, 37 и 38 предписания.

Удовлетворяя заявленные требования, судебные инстанции исходили из несоответствия предписания в оспариваемой части требованиям законодательства и нарушения прав и законных интересов учреждения, поскольку услуги по дезинсекции и дератизации не осуществляются в рамках оказания медицинской помощи, не являются медицинской деятельностью и не включены в санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия в рамках оказания медицинской помощи, в связи с чем лицензии на оказание этих услуг не требуется.

Выражая несогласие с выводами судов трех инстанций, административный орган в обоснование своей позиции в кассационной жалобе

ссылается на ошибочное толкование судами положений Федерального закона Российской Федерации от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон о лицензировании отдельных видов деятельности, Закон № 99-ФЗ), Федерального закона Российской Федерации от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон об основах охраны здоровья граждан, Закон № 323-ФЗ), Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее Закон о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, Закон № 52-ФЗ), а также 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 16.04.2012 № 291 (далее – Положение о лицензировании медицинской деятельности).

По мнению управления, проведение дезинфекционных, дератизационных и дезинсекционных работ в рамках санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, является профессиональной деятельностью, требующей медицинского образования, соответственно, эти работы относятся к медицинской деятельности и подлежат лицензированию.

Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации полагает, что при рассмотрении данного спора судами не было учтено следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 41 Конституции Российской Федерации каждый гражданин Российской Федерации имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Закон об основах охраны здоровья граждан является основным актом федерального законодательства, закрепляющим как общие принципы правового регулирования отношений в сфере охраны здоровья граждан, так и особые права отдельных категорий граждан в данной сфере.

Охрана здоровья граждан - система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического) характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи (пункт 2 статьи 2 Закона № 323-ФЗ).

Отношения, возникающие в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, регулируются Законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения.

В соответствии со статьей 1 названного Закона санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия - это организационные, административные, инженерно-технические, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на устранение или уменьшение вредного воздействия на человека факторов среды обитания, предотвращение возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) и их ликвидацию.

В целях предупреждения возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) должны своевременно и в полном объеме проводиться предусмотренные санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия, в том числе мероприятия по осуществлению санитарной охраны территории Российской Федерации, введению

ограничительных мероприятий (карантина), осуществлению производственного контроля, мер в отношении больных инфекционными заболеваниями, проведению медицинских осмотров, профилактических прививок, гигиенического воспитания и обучения граждан (пункт 1 статьи 29 Закона № 52-ФЗ).

Данные мероприятия выполняются как в рамках осуществления медицинской деятельности, так и в рамках иных мероприятий, не относящихся к медицинской деятельности, таких как санитарная охрана территорий, ограничительные мероприятия (карантин), производственный контроль, гигиеническое воспитание и обучение.

В силу пункта 46 части 1 статьи 12 Закона о лицензировании отдельных видов деятельности, медицинская деятельность (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково») подлежит лицензированию.

Согласно пункту 10 статьи 2 Закона об основах охраны здоровья граждан медицинская деятельность – это 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.

Порядок лицензирования медицинской деятельности установлен Положением о лицензировании медицинской деятельности.

Пунктом 3 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») предусмотрено, что медицинскую деятельность составляют работы (услуги) по

перечню согласно приложению, 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 проведении медицинских экспертиз, медицинских осмотров, медицинских освидетельствований и санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в рамках оказания медицинской помощи, при трансплантации (пересадке) органов и (или) тканей, обращении донорской крови и (или) ее компонентов в медицинских целях.

В перечень работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность, включены также работы (услуги) по дезинфектологии.

Требования к организации и осуществлению дезинфекционной деятельности установлены в Санитарно-эпидемиологических правилах СП 3.5.1378-03 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации и осуществлению дезинфекционной деятельности», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 09.06.2013 № 131 (далее - СП 3.5.1378-03).

Согласно пункту 3.1 СП 3.5.1378-03 дезинфекционная деятельность включает хранение, транспортировку, фасовку, упаковку, приготовление рабочих растворов, приманок и других форм применения, импрегнацию одежды, камерное обеззараживание вещей, санитарную обработку людей, обработку объектов (помещений, транспорта, оборудования), открытых территорий в целях обеспечения дезинфекции, дезинсекции и дератизации, а также дезинфекцию и стерилизацию изделий медицинского назначения и другие мероприятия.

При этом дезинфекция определена как работы по обеззараживанию помещений, транспорта, оборудования, мебели, посуды, белья, игрушек, изделий медицинского назначения, предметов ухода за больными, пищевых продуктов, остатков пищи, выделений, технологического оборудования по переработке сырья и продуктов, санитарно-технического оборудования, посуды

из-под выделений, одежды, обуви, книг, постельных принадлежностей, питьевых и сточных вод, открытых территорий (п. 3.6.1 СП 3.5.1378-03).

Дезинсекция предусматривает истребительные мероприятия и защиту от нападения синантропных членистоногих (тараканов, постельных клопов, блох, муравьев, мух, комаров, гамазовых клещей и других), имеющих эпидемиологическое, санитарно-гигиеническое и беспокоящее значение, в населенных пунктах (здания и прилегающая территория) и в открытой природе (п. 3.8.1 СП 3.5.1378-03).

Дератизация осуществляется с целью обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, создания благоприятных условий жизнедеятельности человека путем устранения и (или) уменьшения вредного воздействия грызунов на человека (п. 3.9.1 СП 3.5.1378-03).

Вместе с тем, приказом Минздравсоцразвития России от 08.10.2015 № 707н к специалистам, осуществляющим деятельность по специальности «Дезинфектология» установлены следующие квалификационные требования: уровень профессионального образования - высшее образование по специальности «Медико-профилактическое дело», подготовка в ординатуре по специальности «Дезинфектология»; дополнительное профессиональное образование – профессиональная переподготовка по специальности «Дезинфектология» при наличии подготовки в интернатуре/ординатуре по специальности «Эпидемиология».

Ранее аналогичные квалификационные требования к работникам по специальности «Дезинфектология» были установлены приказом Минздравсоцразвития России от 07.07.2009 № 415н.

Кроме того, приказом Минздравсоцразвития России от 23.07.2010 № 541н установлены требования к квалификации «Инструкторов дезинфекторов» и «Медицинских дезинфекторов».

В соответствии с требованиями названного приказа данные работники осуществляют свою деятельность под руководством врача-дезинфектолога. При этом, на должность «Инструктора дезинфектора» назначается работник,

имеющий среднее профессиональное (медицинское) образование по специальности «Медико-профилактическое дело» и сертификат специалиста «Дезинфекционное дело» без предъявления требований к стажу работы; на должность «Медицинский дезинфектор» назначается работник, имеющий среднее профессиональное образование по профилю выполняемой работы без предъявления требований к стажу работы или среднее (полное) общее образование и дополнительную подготовку по направлению профессиональной деятельности не менее 3 месяцев без предъявления требований к стажу работы.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством для осуществления дезинфекционной деятельности юридические лица независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, должны иметь лицензию на медицинскую деятельность по «дезинфектологии» и иметь в своем штате специалистов с необходимым медицинским образованием.

В связи с чем следует признать ошибочными утверждения судов о том, что работы (услуги) по дезинфектологии подлежат лицензированию только в случае их организации и выполнения при оказании медицинской помощи.

В соответствии с Законом об основах охраны здоровья граждан медицинская помощь – это комплекс мероприятий, направленных на поддержание и (или) восстановление здоровья и предоставление медицинских услуг; в свою очередь, медицинская услуга – это медицинское вмешательство или комплекс медицинских вмешательств, направленных на профилактику, диагностику и лечение заболеваний, медицинскую реабилитацию и имеющих самостоятельное законченное значение, а профилактика – комплекс мероприятий, направленных на сохранение и укрепление здоровья и включающих в себя в том числе выявление причин и условий возникновения и развития заболеваний, а также направленных на устранение вредного влияния на здоровье человека факторов среды его обитания.

В связи с тем, что дезинфекционные, дезинсекционные, дератизационные работы (в комплексе или в отдельности) не выполняются по отношению к пациенту, они не являются медицинским вмешательством, и, соответственно,

медицинской услугой и медицинской помощью, но являясь санитарно-противоэпидемическими (профилактическими) мероприятиями, включены в понятие «медицинская деятельность».

С учетом изложенного Судебная коллегия полагает, что выполнение работ (оказание услуг) по дезинфектологии (мероприятия по дезинфекции, дезинсекции и дератизации) должно рассматриваться как деятельность в области охраны здоровья граждан и медицинская деятельность в соответствии с Законом об основах охраны здоровья граждан, а также как санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия в значении, данном в Законе № 52-ФЗ, и в соответствии с Законом о лицензировании отдельных видов деятельности, является лицензируемым видом деятельности.

Лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется в целях предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Осуществление лицензирования отдельных видов деятельности в иных целях не допускается.

В связи с этим Судебная коллегия полагает необходимым отметить, что противоположный вывод, сделанный судами при рассмотрении данного спора, создает потенциальную угрозу здоровью граждан в результате отсутствия соответствующего контроля за качеством и безопасностью выполнения работ по дезинфектологии со стороны органов, наделенных полномочиями в данной сфере медицинской деятельности.

В соответствии с пунктом 1 статьи 42 Закона № 52-ФЗ санитарно-эпидемиологические экспертизы, расследования, обследования, исследования, испытания и иные виды оценок соблюдения санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований могут проводиться должностными лицами, осуществляющими федеральный государственный санитарно-

эпидемиологический надзор, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, аккредитованными в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации, и экспертами, аттестованными в установленном Правительством Российской Федерации порядке.

Порядок проведения аккредитации определен в Федеральном законе от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации», а соответствующий порядок проведения аттестации экспертов определен в постановлении Правительства Российской Федерации от 29.12.2014 № 1602 «О порядке аттестации экспертов на право проведения санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний и иных видов оценок соблюдения санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований».

Таким образом, оспариваемые положения предписания административного органа о соблюдении требований к проведению дезинсекционных и дератизационных мероприятий в части проведения данных работ аккредитованными организациями, соответствуют действующему законодательству и не нарушают права и законные интересы учреждения.

С учетом вышеизложенного, принятые по делу судебные акты арбитражных судов первой, апелляционной и кассационной инстанций подлежат отмене на основании части 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, как принятые с существенным нарушением норм материального права. В удовлетворении требований учреждения следует отказать.

Руководствуясь статьями 176, 291.11-291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Арбитражного суда Свердловской области от 19.10.2016, постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.01.2017 и постановление Арбитражного суда Уральского округа от 12.05.2017 по делу № А60-27966/2016 отменить.

В удовлетворении требований Муниципального бюджетного дошкольного учреждения – детский сад № 316 отказать.

Председательствующий судья

Т.В. Завьялова

Судья

М.К. Антонова

Судья

Д.В. Тютин