

История лицензирования судебно-медицинской экспертизы

А. К. Семячков,
заместитель по экспертной работе начальника
Государственного учреждения Тюменской области
«Областное бюро судебно-медицинской экспертизы»

В начале 90-х годов Закон¹ РСФСР от 28.06.1991 «О медицинском страховании граждан в РСФСР» (ст. 2) и Закон РФ № 5487-1 от 22.07.1993 «Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан» (ст. 15) положили начало отечественному лицензированию медицинской деятельности. Но регулировать медицинскую деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, представляющую собой огромную отрасль, без разбивки на какие-то более мелкие разделы, невозможно. Изданные во исполнение этих законов постановления правительства² и приказы Минздрава³ сначала игнорировали это обстоятельство.

Бюро судебно-медицинской экспертизы не работало в системе медицинского страхования, но лицензироваться пришлось и нам. Руководящими документами были письмо Главного судебного-медицинского эксперта МЗ РФ № 1653 (01-01) от 20.12.1993 и объёмистое (62 страницы) Временное положение 1994 года о лицензировании и аккредитации судебно-медицинских учреждений, предприятий и частных лиц в системе судебно-медицинской службы России. Акцент на видах судебно-медицинской деятельности в этих документах также отсутствовал. Лицензированию в территориальной лицензионно-аккредитационной комиссии должно было предшествовать самолицензирование (внутреннее лицензирование) всего экспертного учреждения.

Вопрос о видах лицензируемой деятельности «созрел» только в 1996 году (см. таблицу), правительство возложило своим постановлением установление перечня видов медицинской деятельности, подлежащих лицензированию, на Минздравмедпром РФ.

В первом же перечне 1996 года появилась, без всякого объяснения со стороны Минздрава, судебно-медицинская экспертиза. Дело в том, дознание, следствие или суд назначают экспертизу, руководствуясь следующими законами: О государственной судебно-экспертной деятельности в РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Гражданский процессуальный кодекс РФ, Арбитражный процессуальный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ и Таможенный кодекс РФ. Последние три вида законодательства не нуждаются в судебно-медицинских экспертизах, но это не меняет сути дела. Ни один из семи законов, регулирующих назначение и проведение экспертизы, не ставит условием её выполнения наличие у экспертного учреждения лицензии. Экспертные учреждения других ведомств, например, экспертно-криминалистические подразделения органов внутренних дел РФ и государственные

судебно-экспертные учреждения системы Министерства юстиции РФ, где также проводятся некоторые судебно-медицинские экспертизы (биологические, цитологические, генетические, медико-криминалистические и др.), не лицензируют свою экспертную деятельность, в том числе и медицинскую. Следовательно, судебно-медицинская экспертиза стала лицензируемой из-за принадлежности к медицинскому ведомству, а не из-за вида деятельности.

Выделение в судебно-медицинской экспертизе 9 лицензируемых видов (табл., столб. 1) превышает кадровые возможности бюро судебно-медицинской экспертизы, регламентированные самим же Минздравом, который «предусмотрел» для нас единственную специальность «судебно-медицинская экспертиза» (код 040121)⁴ и единственную должность «врач-судебно-медицинский эксперт»⁵. Трудно понять логику ведомства, предлагающего многообразную работу бюро обеспечивать одним универсальным специалистом, игнорируя реально существующее разделение труда, без которого экспертное учреждение просто не смогло бы выполнять лицензируемые виды деятельности⁶.

25.09.1998 лицензирование получило развитие в специальном Федеральном законе № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», регулирующем «отношения, возникающие в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности, и направленном на обеспечение единой государственной политики при осуществлении лицензирования, при регулировании и защите прав граждан, защите их законных интересов, нравственности и здоровья, обеспечении обороны страны и безопасности государства, а также на установление правовых основ единого рынка» (ст. 1). Закон счёл лицензирование медицинской деятельности обязательным, но, в отличие от предыдущих законов, не мотивировал это страховой медициной.

В качестве элементарных «ячеек» лицензируемой деятельности законодатель предложил такие термины как «работы» и «услуги», не удосужившись, однако, дать определение этим понятиям и объяснить, чем они отличаются друг от друга. Вместо этого в ст. 2 «Основные понятия» закон сослался на общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг и сообщил, что этот перечень входит «в состав единой системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации в Российской Федерации» и утверждается в порядке, установленном правительством. Такой классификатор ОК 004-93 (ОКДП) действовал с 01.01.1994

и был утверждён 06.08.1993 постановлением Госстандарта РФ № 17. Разработчики классификатора - Центр экономической конъюнктуры при Правительстве РФ совместно с Центром по экономическим классификациям во взаимодействии с ВНИИКИ Госстандарта России - выполняли Государственную программу (утв. 23.10.1992 постановлением Верховного Совета РФ № 3708-1) перехода Российской Федерации на принятую в международной практике систему учета и статистики в соответствии с требованиями развития рыночной экономики. В документе заявлено, что при разработке ОКДП были учтены рекомендации Статистической комиссии ООН, в основу построения ОКДП положены Международная стандартная отраслевая классификация (МСОК) - International Standard Industrial Classification of all Economic Activities (ISIC) и международный Классификатор основных продуктов (КОП) - Central Products Classification (CPC). Несмотря на столь обильное перечисление вызывающих уважение организаций и документов, самое главное - «что такое отдельная услуга», так и осталось неясным. Мы обратились к конкретным разделам части II ОКДП «Классы и подклассы видов продукции и услуг», имеющим отношение к медицине:

«Раздел К. Услуги, связанные с недвижимым имуществом, арендой, исследовательской и коммерческой деятельностью

7492081 Медицинская экспертиза

7492082 Судебная экспертиза

Раздел N. Услуги в области здравоохранения и в социальной области

8513020 Услуги судебно-медицинских экспертиз [8513151]-[8513153]».

И не нашли в них судебно-медицинской экспертизы. Медицинская и судебная экспертизы не отнесены к здравоохранению. «Услуги судебно-медицинских экспертиз» расшифрованы в части III ОКДП «Виды продукции и услуг» как три судебно-психиатрические услуги. Не лучше в ОКДП представлены и другие медицинские отрасли.

Классификатор видимо и сейчас продолжает служить рыночной экономике, ради обслуживания которой он был создан (последние изменения в него были внесены в 2001 году), но так ни разу и не был использован в лицензионном плане, упомянут в постановлении правительства или приказе Минздрава на эту тему. В новом Федеральном законе № 128-ФЗ от 08.08.2001 «О лицензировании отдельных видов деятельности» ссылка на ОКДП уже отсутствовала, но не была заменена чем-то другим. Этот закон и предшествовавшее ему 21.05.2001 постановление Правительства РФ № 402 «Об утверждении Положения о лицензировании

медицинской деятельности» также не дали определений работам и услугам. Забегая вперёд, скажем, что таковые отсутствуют и сегодня.

Минздрав, справедливо проигнорировавший ОКДП, в последующие годы продолжил создание своих перечней. При этом с содержанием перечней происходили непонятные трансформации (табл., столб. 2).

Самым безобидным было изменение в 1998 году последовательности перечисления видов судебно-медицинской экспертизы.

В 2001 году из перечня почему-то исчезла «судебно-химическая экспертиза», но появилась «судебно-медицинская экспертиза по материалам уголовных и гражданских дел».

В 2002 году появилась «доврачебная помощь» и «судебно-цитологическая экспертиза», вернулась «судебно-химическая экспертиза», но почему-то вместе с «химико-токсикологической». Что такое «доврачебка» в судебно-медицинской экспертизе - знает только Минздрав, забывший, что экспертиза может проводиться только врачом. Термин «химико-токсикологическая» сам Минздрав применяет для наркологической службы⁷. Количество работ (услуг) выросло с 9 до 14.

В 2004 году Решением Верховного Суда РФ № ГКПИ04-738 от 23.06.2004 и Определением Кассационной коллегии Верховного Суда РФ № КАС04-451 от 16.09.2004 пункт 06.020.3 «судебно-медицинская экспертиза по материалам уголовных и гражданских дел» Номенклатуры работ и услуг по оказанию соответствующей медицинской помощи признан недействующим со дня вступления решения суда в законную силу. Это означает, что этот вид деятельности не нуждается в лицензировании, следовательно, может проводиться в любом учреждении, в том числе и не медицинском.

В январе 2007 года Постановлением правительства РФ эта услуга была исключена из перечня вместе с «доврачебной помощью»⁸.

В мае 2007 года (менее чем через 4 месяца!) Минздравсоцразвития РФ «порадовал» новым перечнем⁹. В него возвращена «доврачебка», а врачебная судебно-медицинская деятельность продублирована в разделах амбулаторно-поликлинической и стационарной помощи. Получилось, что наше учреждение, насчитывавшее в предыдущих редакциях перечня 9-14 работ (услуг), сейчас может претендовать уже на 25.

Юридический нонсенс заключается ещё и в том, что правительство своё постановление не отменило и не изменило. И в настоящее время имеется два действующих перечня работ (услуг) - правительственное и министерское.

¹ Позднее наименование закона изменено на Закон РФ «О медицинском страховании граждан в РФ» (см. Закон РФ N 4741-1 от 02.04.1993 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О медицинском страховании граждан в РСФСР»).

² Постановление Правительства РФ № 41 от 23.01.1992 «О мерах по выполнению Закона РСФСР «О медицинском страховании граждан в РСФСР».

³ Приказы Минздрава РФ № 93 от 20.03.1992 «О мерах по выполнению Закона Российской Федерации «О медицинском страховании граждан в РФ» и № 148 от 28.06.1993 «О лицензировании и аккредитации медицинских учреждений».

⁴ Номенклатура врачебных и провизорских специальностей в учреждениях здравоохранения РФ. Приложение 2 к приказу Минздравмедпрома РФ № 33 от 16.02.1995 «Об утверждении положения об аттестации врачей, провизоров и других специалистов с высшим образованием в системе здравоохранения РФ»; Номенклатура (классификатор) специальностей специалистов с высшим медицинским и фармацевтическим образованием в учреждениях здравоохранения РФ. Приложение 1 к приказу МЗ РФ № 337 от 27.08.1999 «О номенклатуре специальностей в учреждениях здравоохранения РФ».

⁵ Номенклатура врачебных должностей в учреждениях здравоохранения и территориальные уровни, на которых могут быть представлены врачи-специалисты. Приложение 2 к приказу МЗ СССР № 280 от 4.05.1970 «О номенклатуре врачебных специальностей и номенклатуре врачебных должностей в учреждениях здравоохранения»; Номенклатура должностей медицинского и фармацевтического персонала и специалистов с высшим про-

фессиональным образованием в учреждениях здравоохранения. Приложение 3 к Положению об оплате труда работников здравоохранения (утв. приказом МЗ РФ № 377 от 15.10.1999) и приложение 3 к приказу МЗ РФ № 160 от 24.04.2003 «О внесении изменений и дополнений в приказ МЗ РФ № 377 от 15.10.1999».

⁶ Подробнее см.: А.К. Семячков. Образование, специальность и должность судебно-медицинского эксперта. Медицина и фармация, 2007, № 2, с. 28-38.

⁷ См. приказ Минздравсоцразвития РФ № 40 от 27.01.2006 «Об организации проведения химико-токсикологических исследований при аналитической диагностике наличия в организме человека алкоголя, наркотических средств, психотропных и других токсических веществ».

⁸ Подробнее см.: А.К. Семячков. Лицензирование медицинской деятельности. Нормативные новации. Тюменская медицина, 11.05.2007, № 8 (97), с. 6-7.

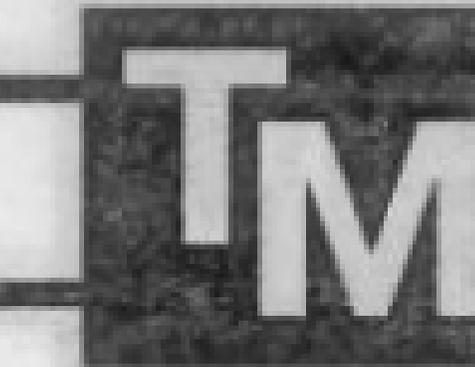
⁹ Подробнее см.: А.К. Семячков. «Заблудившееся лицензирование». Тюменская медицина, 28.08.2007, № 13 (102), с. 4-5.

¹⁰ Федеральный закон № 15-ФЗ от 10.01.2003 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

¹¹ Отраслевой стандарт ОСТ 91500.01.0003-2000 «Принципы и порядок построения классификаторов в здравоохранении. Общие положения» (утв. приказом Минздрава РФ № 301 от 31.07.2000).



№ 14-15 (103-104), 2 октября 2007 г.



Продолжение. Начало на стр.6

Лицензирование судебно-медицинской экспертизы, 1996-2007 годы

(*комментарий автора)

Нормативный акт	Лицензируемая судебно-медицинская деятельность
1	2
<p>Временный перечень видов медицинской деятельности, медицинской помощи и отдельных ее методов, подлежащих лицензированию в РФ (утв. Приказом Минздравмедпрома РФ № 270 от 01.07.1996)</p> <p><i>*Во исполнение постановления Правительства РФ № 350 от 25.03.1996</i></p>	<p>1. Основная медицинская деятельность 1.11. Экспертная медицинская деятельность. Судебно-медицинская экспертиза: - Судебно-медицинская экспертиза трупов. - Судебно-медицинская экспертиза потерпевших, обвиняемых и других лиц. - Судебно-гистологическая экспертиза. - Судебно-биологическая экспертиза. - Генетическая экспертиза. - Судебно-химическая экспертиза. - Медико-криминалистическая экспертиза. - Спектрографическая экспертиза. - Биохимическая экспертиза.</p> <p style="text-align: right;"><i>*Группировка видов имеется Кодировка видов отсутствует Количество лицензируемых видов - 9</i></p>
<p>Перечень видов медицинской деятельности, подлежащих лицензированию (утв. приказом Минздрава РФ № 142 от 29.04.1998)</p> <p><i>*Со ссылкой на постановление Правительства РФ № 350 от 25.03.1996</i></p> <p>Перечень работ и услуг, входящих в лицензируемую на основании лицензии, осуществляемую на основании лицензии. Приложение к Положению о лицензировании медицинской деятельности (утв. Постановлением Правительства РФ №402 от 21.05.2001)</p>	<p>10. Экспертная медицинская деятельность: 10.12. Судебно-медицинская экспертиза: 10.12.1. Биохимическая экспертиза. 10.12.2. Генетическая экспертиза. 10.12.3. Медико-криминалистическая экспертиза. 10.12.4. Спектрографическая экспертиза. 10.12.5. Судебно-биологическая экспертиза. 10.12.6. Судебно-гистологическая экспертиза. 10.12.7. Судебно-медицинская экспертиза потерпевших, обвиняемых и других лиц. 10.12.8. Судебно-медицинская экспертиза трупов. 10.12.9. Судебно-химическая экспертиза.</p> <p>Экспертная медицинская деятельность Судебно-медицинская экспертиза биохимическая экспертиза генетическая экспертиза медико-криминалистическая экспертиза спектрографическая экспертиза</p> <p>судебно-биологическая экспертиза судебно-гистологическая экспертиза судебно-медицинская экспертиза по материалам уголовных и гражданских дел судебно-медицинская экспертиза потерпевших, обвиняемых и других лиц судебно-медицинская экспертиза трупов</p> <p style="text-align: right;"><i>*Группировка видов имеется Кодировка видов имеется</i></p>
<p>Номенклатура работ и услуг по оказанию соответствующей медицинской помощи (утв. Приказом Минздрава РФ №238 от 26.07.2002)</p> <p><i>*Со ссылкой на постановление Правительства РФ № 499 от 04.07.2002, в котором соответствующего поручения</i></p>	<p>01. Доврачебная помощь 01.027 работы и услуги по специальности судебно-медицинская экспертиза (лицензирование осуществляет Министерство здравоохранения Российской Федерации) 06. Прочие работы и услуги 06.010 судебно-медицинская экспертиза (лицензирование осуществляет Министерство здравоохранения Российской Федерации): 06.010.1 судебно-медицинская экспертиза и исследование трупа 06.010.2 судебно-медицинская экспертиза и обследование потерпевших, обвиняемых и других лиц 06.010.3 судебно-медицинская экспертиза по материалам уголовных и гражданских дел 06.010.4 судебно-медицинская экспертиза вещественных доказательств и исследования биологических объектов - судебно-биологическая - судебно-цитологическая - генетическая - медико-криминалистическая - спектрографическая - судебно-химическая - биохимическая - химико-токсикологическая - судебно-гистологическая</p> <p style="text-align: right;"><i>*Группировка работ (услуг) имеется</i></p>
<p>Перечень работ (услуг) при осуществлении медицинской деятельности. Приложение к Положению о лицензировании медицинской деятельности (утв. постановлением Правительства РФ №30 от 22.01.2007)</p>	<p>судебно-медицинской экспертизе судебно-медицинской экспертизе вещественных доказательств и исследованию биологических объектов: биохимической генетической медико-криминалистической спектрографической судебно-биологической</p> <p style="text-align: right;"><i>*Группировка работ (услуг) отсутствует, они расположены в алфавитном порядке Кодировка работ (услуг) отсутствует Количество лицензируемых работ (услуг) - 12</i></p>
<p>Перечень работ (услуг), выполняемых при осуществлении доврачебной, амбулаторно-поликлинической (в том числе первичной медико-санитарной помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов, специализированной медицинской помощи), стационарной (в том числе первичной медико-санитарной помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов, специализированной медицинской помощи), скорой и скорой специализированной (санитарно-авиационной), высокотехнологичной, санаторно-курортной медицинской помощи (утв. приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ № 323 от 10.05.2007)</p> <p><i>*Со ссылкой на постановление Правительства РФ № 30 от 22.01.2007, в котором соответствующего поручения нет</i></p>	<p>Работы (услуги), выполняемые: 1) при осуществлении доврачебной медицинской помощи по: судебно-медицинской экспертизе; 2) при осуществлении амбулаторно-поликлинической медицинской помощи. в том числе: в) при осуществлении специализированной медицинской помощи по: судебно-медицинской экспертизе; судебно-медицинской экспертизе вещественных доказательств и исследования биологических объектов, в том числе: биохимической; генетической; медико-криминалистической; спектрографической; судебно-биологической; судебно-гистологической; судебно-химической; судебно-цитологической; химико-токсикологической; судебно-медицинской экспертизе и исследованию трупа; судебно-медицинской экспертизе и обследованию потерпевших, обвиняемых и других лиц; 3) при осуществлении стационарной медицинской помощи, в том числе: в) при осуществлении специализированной медицинской помощи по: судебно-медицинской экспертизе; судебно-медицинской экспертизе вещественных доказательств и исследованию биологических объектов, в том числе: биохимической; генетической; медико-криминалистической; спектрографической; судебно-биологической; судебно-гистологической; судебно-химической; судебно-цитологической; химико-токсикологической; судебно-медицинской экспертизе и исследованию трупа; судебно-медицинской экспертизе и обследованию потерпевших, обвиняемых и других лиц.</p> <p style="text-align: right;"><i>*Группировка работ (услуг) имеется Кодировка работ (услуг) работ (услуг) отсутствует Количество лицензируемых работ (услуг) - 25</i></p>