



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 91-АПГ17-1

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

15 марта 2017 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Корчашкиной Т.Е. и Зинченко И.Н.
при секретаре Костерева Д.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению первого заместителя прокурора Псковской области об оспаривании в части территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Псковской области на 2016 год, утвержденной постановлением администрации Псковской области от 25 декабря 2015 года № 596, по апелляционной жалобе администрации Псковской области на решение Псковского областного суда от 21 октября 2016 года, которым административное исковое заявление первого заместителя прокурора Псковской области удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением администрации Псковской области от 25 декабря 2015 года № 596, опубликованным 22 января 2016 года в газете «Псковская правда» № 3, а также 26 января 2016 года в сетевом издании «Нормативные правовые акты Псковской области» <http://pravo.pskov.ru>, утверждена территориальная программа государственных гарантий бесплатного

оказания гражданам Российской Федерации медицинской помощи в Псковской области на 2016 год (далее – Территориальная программа).

Указанное постановление вступило в силу со дня его официального опубликования и распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2016 года.

Постановлениями администрации Псковской области от 29 апреля 2016 года № 143 и от 17 октября 2016 года № 333 в Территориальную программу внесены изменения. Данные постановления опубликованы 20 июня и 19 октября 2016 года соответственно в сетевом издании «Нормативные правовые акты Псковской области» <http://pravo.pskov.ru>, 24 июня и 21 октября 2016 года соответственно в газете «Псковская правда» № 25, № 42.

Первый заместитель прокурора Псковской области обратился в суд с административным иском о признании не соответствующими федеральному законодательству следующих положений Территориальной программы.

В разделе VI «Средние нормативы объема медицинской помощи» Территориальной программы:

абзац 6 пункта 39 в части установления для медицинской помощи в условиях дневных стационаров за счет бюджетных ассигнований областного бюджета 0,002 случая лечения на 1 жителя;

абзац 7 пункта 39 в части установления для специализированной медицинской помощи в стационарных условиях за счет областного бюджета 0,012 случая госпитализации на 1 жителя;

абзац 8 пункта 39 в части установления для паллиативной медицинской помощи в стационарных условиях на 2016 год 0,046 койко-дня на 1 жителя.

В разделе VII Территориальной программы «Средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, средние подушевые нормативы финансирования»:

абзац 3 пункта 44 в части установления среднего норматива финансовых затрат на 1 посещение с профилактическими и иными целями при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях медицинскими организациями (их структурными подразделениями) за счет средств областного бюджета 294,21 рублей;

абзац 4 пункта 44 в части установления среднего норматива финансовых затрат на 1 обращение по поводу заболевания при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях медицинскими организациями (их структурными подразделениями) за счет областного бюджета 650,79 рублей;

пункт 45, определяющего средние подушевые нормативы финансирования, предусмотренные Территориальной программой (без учета расходов федерального бюджета), в 2016 году за счет бюджетных ассигнований областного бюджета (в расчете на 1 жителя) в сумме 2 042,51 рублей, за счет средств обязательного медицинского страхования на

финансирование территориальной программы обязательного медицинского страхования (в расчете на 1 застрахованное лицо) – 8 431,44 рублей.

В обоснование заявленных требований первый заместитель прокурора указал, что в противоречие требованиям федерального законодательства вышеуказанные отдельные положения Территориальной программы, устанавливающие средние нормативы объема медицинской помощи, финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи и подушевые нормативы финансирования, содержат заниженные показания по сравнению с аналогичными видами нормативов, предусмотренных Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2016 год, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2015 года № 1382 (далее - Федеральная программа).

Решением Псковского областного суда от 21 октября 2016 года административное исковое заявление первого заместителя прокурора Псковской области удовлетворено. Признаны противоречащими действующему законодательству и не действующими с момента вступления данного решения суда в законную силу абзацы 6, 7, 8 пункта 39, абзацы 3, 4 пункта 44 и пункт 45 Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Псковской области на 2016 год.

В апелляционной жалобе администрации Псковской области ставится вопрос об отмене судебного акта по мотиву нарушения судом первой инстанции норм материального права.

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе, участвующим в деле прокурором поданы возражения о несостоятельности доводов жалобы и законности судебного постановления.

Суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе и возражениях относительно жалобы (часть 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Администрация Псковской области в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явилась.

На основании части 1 статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает возможным рассмотреть дело в отсутствие представителя административного ответчика.

Изучив доводы апелляционной жалобы, возражений на неё, письменное заключение прокурора Генеральной Прокуратуры Российской Федерации Берниковой Н.В. о законности судебного постановления, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам не находит оснований для отмены решения суда исходя из следующего.

Согласно пункту «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации координация вопросов здравоохранения находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Полномочия и ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья граждан урегулированы Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (пункт 3 статьи 1 поименованного закона, далее - Федеральный закон № 323-ФЗ).

В соответствии со статьей 19 Федерального закона № 323-ФЗ каждый имеет право на медицинскую помощь в гарантированном объеме, предоставляемую без взимания платы в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Разработка, утверждение и реализация территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включающей в себя территориальную программу обязательного медицинского страхования, относятся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 3 части 1 статьи 16 Федерального закона № 323-ФЗ).

Федеральный законодатель, наделяя органы государственной власти субъекта Российской Федерации полномочиями в области правового регулирования охраны здоровья, установил объемы и границы осуществления нормотворческих полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации в этой сфере, определив в частях 1 и 3 статьи 81 Федерального закона № 323-ФЗ положения, согласно которым органы государственной власти субъектов Российской Федерации утверждают территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в соответствии с Федеральной программой, а дополнительные виды и дополнительные объемы медицинской помощи, в том числе предусматривающие возможность превышения усредненных показателей, установленных стандартами медицинской помощи, а также условия оказания медицинской помощи могут быть предусмотрены территориальной программой при условии выполнения финансовых нормативов, установленных Федеральной программой.

Предписание о необходимости принимать территориальную программу в соответствии с Федеральной программой содержится в абзаце 3 раздела I (Общие положения) этой программы.

Как следует из содержания раздела VI Федеральной программы, средние нормативы объема медицинской помощи, устанавливаемые по видам, условиям и формам ее оказания в целом по Программе и

определяемые в единицах объема в расчете на 1 жителя (на 1 застрахованное лицо по базовой программе обязательного медицинского страхования) в год, используются в целях планирования и финансово-экономического обоснования размера средних подушевых нормативов финансового обеспечения, предусмотренных Программой (абзац 1).

В абзаце 12 этого же раздела определено, что субъектами Российской Федерации на основе перераспределения объемов медицинской помощи по видам, условиям и формам ее оказания устанавливаются дифференцированные нормативы объема медицинской помощи (на 1 жителя и на 1 застрахованное лицо) с учетом этапов оказания медицинской помощи, уровня и структуры заболеваемости, особенностей половозрастного состава и плотности населения, транспортной доступности, а также климатических и географических особенностей регионов.

Федеральный законодатель также предусматривает возможность учитывать при формировании территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи не только порядок оказания медицинской помощи и стандарты медицинской помощи, действие которых распространяется на всю территорию Российской Федерации, но и особенности половозрастного состава населения, уровень и структуру заболеваемости населения субъекта Российской Федерации, основанные на данных медицинской статистики, климатические и географические особенности региона и транспортную доступность медицинских организаций, а также сбалансированность объема медицинской помощи и ее финансового обеспечения, в том числе уплату страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об обязательном медицинском страховании (часть 4 статьи 81 Федерального закона № 323-ФЗ).

Поскольку базовая программа обязательного медицинского страхования, являющаяся в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном медицинском страховании обязательной частью Федеральной программы, действует на всей территории России и гарантирует объем медицинской помощи, которую имеет право получить застрахованное лицо на всей территории Российской Федерации при наступлении страхового случая, предусмотренного базовой программой обязательного медицинского страхования в объеме, определенном этой программой, территориальная программа обязательного медицинского страхования также должна гарантировать объем медицинской помощи застрахованному лицу не ниже закрепленного в базовой программе или более широкий перечень страховых случаев, видов и объемов медицинской помощи.

Суд первой инстанции, проанализировав законодательство, регулирующее вопросы формирования территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, сопоставив оспариваемые положения о нормативах объема

медицинской помощи Территориальной программы с аналогичными нормами Федеральной программы, правомерно констатировал, что администрацией Псковской области оспариваемые нормативы объема медицинской помощи, закрепленные в абзаце 6 пункта 39, абзаце 7 пункта 39, абзаце 8 пункта 39 раздела VI «Средние нормативы объема медицинской помощи» Территориальной программы, определены в меньшем объеме по сравнению с нормативами, утвержденными Правительством Российской Федерации.

Установив, что территориальные нормативы объема медицинской помощи в цифровом выражении ниже средних нормативов практически в два раза, при этом доказательств их корректировки с применением установленного Министерством здравоохранения Российской Федерации для Псковской области понижающего коэффициента к средним нормативам объема медицинской помощи 0,9 с учетом обстоятельств, перечисленных в части 4 статьи 81 Федерального закона № 323-ФЗ, административным ответчиком не представлено, суд первой инстанции законно признал абзац 6 пункта 39, абзац 7 пункта 39, абзац 8 пункта 39 раздела VI «Средние нормативы объема медицинской помощи» Территориальной программы недействующими.

Является правильным заключение суда первой инстанции о противоречии федеральному законодательству предписаний абзацев 3 и 4 пункта 44, пункта 45 раздела VII Территориальной программы «Средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, средние подушевые нормативы финансирования», поскольку эти нормативы определены с нарушением положений абзаца 11 раздела VII Федеральной программы.

Как следует из содержания раздела VII Федеральной программы, подушевые нормативы финансирования устанавливаются органом государственной власти субъекта Российской Федерации исходя из средних нормативов, предусмотренных разделом VI и настоящим разделом Программы, с учетом соответствующих коэффициентов дифференциации, рассчитанных в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 года № 462 «О порядке распределения, предоставления и расходования субвенций из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на осуществление переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования».

Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2016 год, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2015 года № 1382, определяя порядок и условия предоставления медицинской помощи, критерии доступности медицинской помощи (раздел 7), не предполагает произвольного дифференцирования и занижения средних объемов

медицинской помощи, средних нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, средних подушевых нормативов финансирования.

Проанализировав содержание оспариваемой части нормативного акта субъекта Российской Федерации, суд первой инстанции сделал обоснованный вывод о противоречии федеральному законодательству оспариваемых положений раздела VII Территориальной программы, поскольку нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, территориальные подушевые нормативы финансирования ниже, чем размер средних нормативов финансирования, из которых Федеральной программой предписано субъектам Российской Федерации исчислять названные нормативы.

Доводы администрации Псковской области сводятся к отсутствию средств в областном бюджете, снижению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, выделяемых из федерального бюджета, на реализацию Территориальной программы.

Между тем, действующим законодательством субъекты Российской Федерации правом занижать нормативы оказания бесплатной медицинской помощи не наделены, а реализация права граждан на гарантированный объем бесплатной медицинской помощи не должна зависеть от наличия средств в бюджете субъекта Российской Федерации.

Доводы апелляционной жалобы выводов суда не опровергают, основаны на неверном толковании норм материального права, в связи с чем не могут служить основанием для отмены правильного решения суда.

Вместе с тем, суд апелляционной инстанции полагает необходимым привести согласно части 6 статьи 180, пункту 1 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации резолютивную часть решения суда в соответствие с ее мотивировочной частью исходя из заявленных прокурором Псковской области требований, уточнив резолютивную часть решения указанием на признание недействующими конкретных оспариваемых положений Территориальной программы.

Исходя из изложенного, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 180, 215, 309 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

уточнить резолютивную часть решения Псковского областного суда от 21 октября 2016 года указанием о признании не действующими в части с момента вступления решения суда в законную силу следующих положений территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Псковской области на 2016 год, утвержденной постановлением администрации Псковской области от 25 декабря 2015 года № 596:

абзаца 6 пункта 39 раздела VI «Средние нормативы объема медицинской помощи» в части установления для медицинской помощи в условиях дневных стационаров за счет бюджетных ассигнований областного бюджета 0,002 случая лечения на 1 жителя;

абзаца 7 пункта 39 раздела VI «Средние нормативы объема медицинской помощи» в части установления для специализированной медицинской помощи в стационарных условиях за счет бюджетных ассигнований областного бюджета 0,012 случая госпитализации на 1 жителя;

абзаца 3 пункта 44 раздела VII «Средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, средние подушевые нормативы финансирования» в части установления среднего норматива финансовых затрат на 1 посещение с профилактическими и иными целями при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях медицинскими организациями (их структурными подразделениями) за счет средств областного бюджета 294,21 рублей;

абзаца 4 пункта 44 раздела VII «Средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, средние подушевые нормативы финансирования» в части установления среднего норматива финансовых затрат на 1 обращение по поводу заболевания при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях медицинскими организациями (их структурными подразделениями) за счет областного бюджета 650,79 рублей.

В остальной части решение суда оставить без изменения.

Возложить на администрацию Псковской области обязанность опубликовать данное решение суда в газете «Псковская правда» и в сетевом издании «Нормативные правовые акты Псковской области» <http://pravo.pskov.ru/>.

Председательствующий

Судьи