



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 38-Г11-12

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

21 декабря 2011 года.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Ксенофонтовой О.А.
при секретаре Алешиной П.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе правительства Тульской области на решение Тульского областного суда от 13 октября 2011 года, которым частично удовлетворено заявление прокурора Тульской области: признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими абзац 3 в части слов «9.198 посещения» раздела 4, абзац 11 в части слов «7119,9 рубля» и абзац 13 в части слов «2837,4 рубля» раздела 5 Территориальной программы государственных гарантий оказания населению Тульской области бесплатной медицинской помощи на 2011 год, утвержденной постановлением администрации Тульской области от 21 марта 2011 года № 181, со дня вступления решения в законную силу.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., объяснения представителя правительства Тульской области Ивченко Л.И., поддержавшего доводы кассационной жалобы, прокурора прокуратуры Тульской области Южаниной Л.Д., возражавшей против доводов кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

прокурор Тульской области обратился в Тульский областной суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими абзаца 3 раздела 4 в части слов: «для амбулаторной, в том числе неотложной, медицинской помощи, предоставляемой в амбулаторно-поликлинических учреждениях и других медицинских организациях или их

соответствующих структурных подразделениях - 9.198 посещения», абзацев 11, 12, 13 раздела 5 Территориальной программы государственных гарантий оказания населению Тульской области бесплатной медицинской помощи на 2011 год, ссылаясь на то, что в указанной части программа устанавливает заниженные нормативы по сравнению с Программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2011 год, утвержденной постановлением Правительства РФ от 4 октября 2010 года № 782. Установление заниженных нормативов объема медицинской помощи и подушевых нормативов финансового обеспечения нарушает право граждан Российской Федерации, проживающих на территории Тульской области, на получение медицинской помощи в объеме, определенном в Федеральной программе, и противоречит статье 20.1 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, статье 35 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации, базовым положениям Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2011 год, утвержденной постановлением Правительства РФ от 4 октября 2010 года № 782.

Решением Тульского областного суда от 13 октября 2011 года заявление прокурора Тульской области удовлетворено частично: признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими абзац 3 в части слов «9.198 посещения» раздела 4, абзац 11 в части слов «7119,9 рубля» и абзац 13 в части слов «2837,4 рубля» раздела 5 Территориальной программы государственных гарантий оказания населению Тульской области бесплатной медицинской помощи на 2011 год, утвержденной постановлением администрации Тульской области от 21 марта 2011 года № 181.

В кассационной жалобе правительства Тульской области ставится вопрос об отмене указанного решения суда в части удовлетворения заявления прокурора как незаконного и необоснованного и вынесении нового решения об отказе в удовлетворении заявления прокурора в полном объеме.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает оснований к отмене решения суда.

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).

В соответствии с пунктом 16 статьи 5 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, утвержденных Верховным Советом РФ от 22 июля 1993 года № 5487-1, к полномочиям федеральных органов государственной власти в области охраны здоровья граждан относятся разработка и утверждение программы государственных гарантий оказания

гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, включающей в себя базовую программу обязательного медицинского страхования.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны здоровья граждан относятся разработка, утверждение и реализация территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, включающей в себя программу обязательного медицинского страхования (пункт 4 статьи 6 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан).

Согласно статье 20.1 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан программа государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи определяет виды, нормативы объема медицинской помощи, нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, подушевые нормативы финансирования, а также порядок и структуру формирования тарифов на медицинскую помощь.

В программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи предусматриваются условия оказания медицинской помощи, критерии качества и доступности медицинской помощи.

Утверждение программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи является полномочием Правительства РФ.

В соответствии с программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи органы государственной власти субъектов Российской Федерации утверждают территориальные программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, включающие в себя территориальные программы обязательного медицинского страхования.

Территориальные программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи могут определять дополнительные условия, виды и объемы оказания медицинской помощи.

Согласно статье 3 Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», вступившего в силу с 1 января 2011 года, обязательное медицинское страхование - вид обязательного социального страхования, представляющий собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на обеспечение при наступлении страхового случая гарантий бесплатного оказания застрахованному лицу медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования в пределах территориальной программы обязательного медицинского страхования и в установленных настоящим Федеральным законом случаях в пределах базовой программы обязательного медицинского страхования (пункт 1).

Базовая программа обязательного медицинского страхования - составная часть программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, определяющая права застрахованных лиц на бесплатное оказание им за счет средств обязательного медицинского страхования на всей территории Российской Федерации медицинской помощи и устанавливающая единые требования к территориальным программам обязательного медицинского страхования (пункт 8 статьи 3 Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ).

В соответствии с пунктом 4 статьи 51 Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ в период с 1 января 2011 года по 31 декабря 2012 года территориальная программа обязательного медицинского страхования в субъектах Российской Федерации может включать в себя оказание медицинской помощи при отдельных заболеваниях и состояниях здоровья, не включенных в базовую программу обязательного медицинского страхования, без соблюдения условия выполнения нормативов, установленных базовой программой обязательного страхования, при сохранении объема финансового обеспечения территориальной программы обязательного медицинского страхования не ниже уровня 2010 года, в том числе в пределах базовой программы обязательного медицинского страхования.

Программа государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2011 год утверждена постановлением Правительства РФ от 4 октября 2010 года № 782.

Разделом IV указанной Программы предусмотрены нормативы объема медицинской помощи, которые по ее видам рассчитываются в единицах объема на 1 человека в год. Нормативы используются в целях планирования и финансово-экономического обоснования размера подушевых нормативов финансового обеспечения, предусмотренных Программой, и в среднем составляют, в частности для амбулаторной, в том числе неотложной, медицинской помощи, предоставляемой в амбулаторно-поликлинических учреждениях и других медицинских организациях или их соответствующих структурных подразделениях, - 9,7 посещения;

Разделом V названной Федеральной программы установлены нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, подушевые нормативы финансового обеспечения, порядок формирования и структура тарифов на медицинскую помощь.

В том числе данным разделом предусмотрено, что подушевые нормативы финансового обеспечения, предусмотренные Программой, установлены в расчете на 1 человека в год (без учета расходов федерального бюджета) и составляют в среднем 7633,4 руб., из них:

4102,9 руб. - за счет средств обязательного медицинского страхования;

3530,5 руб. - за счет средств соответствующих бюджетов, предусматриваемых на оказание скорой, в том числе специализированной (санитарно-авиационной), медицинской помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, медицинской помощи при заболеваниях, передающихся половым путем, туберкулезе, ВИЧ-инфекции и синдроме приобретенного иммунодефицита, психических расстройствах и

расстройствах поведения, в том числе связанных с употреблением психоактивных веществ, а также на содержание медицинских организаций, участвующих в обязательном медицинском страховании, и финансовое обеспечение деятельности медицинских организаций, не участвующих в реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования, указанных в последнем абзаце раздела III Программы.

Разделом I Федеральной программы предусмотрено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Программой разрабатывают и утверждают территориальные программы государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи на 2011 год, в которых органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе при условии финансового обеспечения территориальной программы с учетом предусмотренных Федеральной программой соответствующих нормативов определять в территориальной программе дополнительные условия и объемы оказания медицинской помощи.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 4 октября 2010 года № 782 «О Программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2011 год» постановлением администрации Тульской области от 21 марта 2011 года № 181 утверждена Территориальная программа государственных гарантий оказания населению Тульской области бесплатной медицинской помощи на 2011 год.

Разделом 4 названной Территориальной программы установлены нормативы объема медицинской помощи, которые для амбулаторной, в том числе неотложной, медицинской помощи, предоставляемой в амбулаторно-поликлинических учреждениях и других медицинских организациях или их соответствующих структурных подразделениях, составляют 9.198 посещения (абзац 3).

Разделом 5 Территориальной программы установлены нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, подушевые нормативы финансового обеспечения, порядок формирования и структура тарифов на медицинскую помощь.

Согласно абзацу 11 подушевые нормативы финансового обеспечения, предусмотренные Программой, установлены в расчете на 1 человека в год (без учета расходов федерального бюджета) и составляют в среднем 7119,9 руб., в том числе:

4282,5 руб. - за счет средств обязательного медицинского страхования (абзац 12);

2837,4 руб. - за счет средств соответствующих бюджетов, предусматриваемых на оказание скорой, в том числе специализированной (санитарно-авиационной), медицинской помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, медицинской помощи при заболеваниях, передающихся половым путем, туберкулезе, ВИЧ-инфекции и синдроме приобретенного иммунодефицита, психических расстройствах и расстройствах поведения, в том числе связанных с употреблением психоактивных веществ, а также на содержание медицинских организаций, участвующих в обязательном медицинском страховании, и финансовое

обеспечение деятельности медицинских организаций, не участвующих в реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования, указанных в последнем абзаце раздела 3 Программы (абзац 13).

Сравнительный анализ положений двух программ свидетельствует об установлении субъектом Российской Федерации (Тульской областью) заниженных по сравнению с Программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2011 год, утвержденной постановлением Правительства РФ от 4 октября 2010 года № 782, нормативов объема медицинской помощи (абзац 3 раздела 4 Территориальной программы) и подушевых нормативов (абзацы 11, 13 раздела 5 Территориальной программы).

Учитывая, что в силу положений Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан и Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2011 год территориальные программы субъектов Российской Федерации должны соответствовать Федеральной программе, а органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе определять дополнительные условия, виды и объемы оказания медицинской помощи, но не уменьшать гарантированный объем бесплатной медицинской помощи, следует согласиться с выводом суда о противоречии названных выше норм Территориальной программы требованиям федерального законодательства.

Удовлетворяя заявление прокурора, суд обоснованно не принял во внимание доводы правительства Тульской области о возможности корректирования в сторону уменьшения объемов медицинской помощи с учетом особенностей возрастного-полового состава, уровня и структуры заболеваемости населения субъекта Российской Федерации, климатогеографических условий региона и транспортной доступности медицинских организаций (со ссылкой на письмо Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 17 декабря 2010 года № 20-2/10/2-12028), указав в решении на невозможность снижения уровня государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, установленного на уровне Российской Федерации. Касательно названного письма суд правильно указал, что оно не может противоречить федеральному законодательству, поскольку не носит нормативного характера.

Полагая, что суд, разрешая настоящее заявление прокурора Тульской области, правильно применил и истолковал нормы материального права, не допустил нарушения норм процессуального права, влекущих отмену решения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает оснований к отмене решения суда.

По доводам кассационной жалобы правительства Тульской области решение суда отмене не подлежит, поскольку они аналогичны заявлявшимся в качестве возражений на заявление прокурора, получили оценку суда и содержащихся в решении выводов суда не опровергают.

Руководствуясь статьями 360, 361 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Тульского областного суда от 13 октября 2011 года оставить без изменения, кассационную жалобу правительства Тульской области - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи