



**РЕШЕНИЕ**  
именем Российской Федерации

« 16 » августа 2016 года

город Благовещенск

Амурский областной суд в составе:  
председательствующего судьи Никитина В.Г.,  
при секретаре Лебедеве В.В.,

с участием прокурора Дегтяренко А.А., представителя Правительства Амурской области Романовой В.В., представителя министерства финансов Амурской области Карлинской Т.Н., представителя министерства здравоохранения Амурской области Ефремовой М.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению прокурора Амурской области к Правительству Амурской области о признании недействующими отдельных положений нормативного правового акта,

**УСТАНОВИЛ:**

прокурор Амурской области обратился в суд с данным административным исковым заявлением, в обоснование указав, что постановление Правительства Амурской области от 29 декабря 2015 года № 646 «Об утверждении территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания населению Амурской области медицинской помощи на 2016 год», размещенное 31 декабря 2015 года на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, противоречит действующему федеральному законодательству. Так, нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, подушевые нормативы финансирования за счет средств бюджета области установлены Территориальной программой в меньшем размере, чем они определены Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2016 год, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2015 года № 1382.

В феврале 2016 года прокуратурой принесен протест на постановление Правительства Амурской области от 29 декабря 2015 года № 646. 9 февраля 2016 года протест рассмотрен с участием представителя прокуратуры и удовлетворен. Согласно ответу губернатора области от 11 февраля 2016 года № 01-13-533/918 необходимость выполнения обязательств по сокращению государственного долга области и снижению дефицита бюджета не позволила предусмотреть в бюд-

жете области на 2016 год необходимый объем ассигнований на финансирование Территориальной программы.

Вместе с тем отсутствие денежных средств в бюджете региона не является основанием для снижения уровня государственных гарантий по сравнению с Программой государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи гражданам Российской Федерации.

Прокурор просил суд признать недействующими абзацы 6, 7, 9, 10 раздела VII Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания населению Амурской области медицинской помощи на 2016 год, утвержденной постановлением Правительства Амурской области от 29 декабря 2015 года № 646, с момента вступления в силу решения суда.

В уточнении к административному исковому заявлению и.о. прокурора области Щербаков А.В. указал, что постановлением Правительства Амурской области от 1 июня 2016 года № 238 внесены изменения в постановление Правительства Амурской области от 29 декабря 2015 года № 646 «Об утверждении территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания населению Амурской области медицинской помощи на 2016 год». 3 июня 2016 года указанное постановление Правительства области размещено на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. Данное постановление противоречит действующему федеральному законодательству. Так, разделом VII Программы утверждены средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи для целей формирования территориальных программ на 2016 год:

на 1 случай лечения в условиях дневных стационаров за счет средств соответствующих бюджетов составляют 11498 рублей (в абз. 6 раздела VII Территориальной программы - 3925 рубля);

на 1 случай госпитализации в медицинских организациях (их структурных подразделениях), оказывающих медицинскую помощь в стационарных условиях составляют 66612,3 рублей (в абз. 7 раздела VII Территориальной программы - 64053,9 рублей);

на 1 койко-день в медицинских организациях (их структурных подразделениях), оказывающих паллиативную медицинскую помощь в стационарных условиях (включая больницы сестринского ухода) за счет средств соответствующих бюджетов составляют 1785,1 (в абз. 9 раздела VII Территориальной программы - 456,5 рублей).

Средние подушевые нормативы финансирования, предусмотренные разделом VII Программы (без учета расходов федерального бюджета), в 2016 году за счет средств бюджетных ассигнований соответствующих бюджетов составляют 3488,6 рублей (в абз. 10 раздела VII Территориальной программы подушевые нормативы финансирования Территориальной программы составляют 14915,3 рубля, в том числе за счет средств обязательного медицинского страхования - 12735,7 рубля).

С учетом уточнений, прокурор просил признать недействующими абзацы 6, 7, 9, 10 раздела VII Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания населению Амурской области медицинской помощи на

2016 год, утвержденной постановлением Правительства Амурской области от 29 декабря 2015 года № 646 (в редакции постановления Правительства Амурской области от 1 июня 2016 года № 238), с момента вступления в силу решения суда.

В письменных возражениях представитель Правительства Амурской области указала, что исходя из возможностей бюджета области в разделе VII Территориальной программы были предусмотрены соответствующие нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи и подушевые нормативы финансирования. В настоящее время ввиду отсутствия источников дополнительных поступлений в бюджет, невозможности сокращения бюджетных ассигнований по другим статьям расходов бюджета и соблюдения принципа сбалансированности бюджета, увеличение нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи и подушевых нормативов финансирования не представляется возможным.

В судебном заседании прокурор настаивала на заявленных требованиях, поддержала доводы административного искового заявления, с учетом уточнения.

Представитель Правительства Амурской области возражала относительно заявленных требований, обращая внимание на то, что в связи с внесением изменений в Закон об областном бюджете, постановлением Правительства Амурской области от 29 декабря 2015 года № 646 (в редакции постановления Правительства Амурской области от 1 июня 2016 года № 238) внесены изменения в Территориальную программу в части увеличения нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи. Указала, что Правительством Амурской области были предприняты меры по увеличению нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи и подушевые нормативы финансирования. При этом указанные нормативы не представляется возможным привести в соответствие с федеральным законодательством. Права граждан на получение гарантированного объема бесплатной медицинской помощи не нарушены, поскольку в целом нормативы объема медицинской помощи соответствуют базовым.

Представитель министерства финансов Амурской области возражала относительно заявленных требований, дополнительно указав, что по мере поступления дополнительных доходов в областной бюджет будут вноситься изменения в указанную Территориальную программу.

Представитель министерства здравоохранения Амурской области возражала относительно заявленных требований, согласившись с позицией представителя Правительства Амурской области и представителя финансов Амурской области, дополнительно отметив, что дефицит Территориальной программы не влияет на объем оказываемой бесплатной медицинской помощи гражданам.

Выслушав пояснения сторон, изучив материалы дела, суд приходит к следующим выводам.

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 определяются Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (пункт 3 статьи 1).

В соответствии со статьей 19 названного Закона каждый имеет право на медицинскую помощь в гарантированном объеме, оказываемую без взимания платы в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а также на получение платных медицинских услуг и иных услуг, в том числе в соответствии с договором добровольного медицинского страхования.

Разработка, утверждение и реализация территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включающей в себя территориальную программу обязательного медицинского страхования, согласно пункту 3 части 1 статьи 16 названного Федерального закона относятся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Между тем федеральный законодатель, наделяя органы государственной власти субъекта Российской Федерации полномочиями по разработке, утверждению и реализации территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (пункт 3 части 1 статьи 16 Федерального закона № 323-ФЗ), и в связи с этим включая законодательство субъектов Российской Федерации в систему правовых регуляторов в области охраны здоровья, одновременно установил объемы и границы осуществления нормотворческих полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации в этой сфере.

В силу частей 1 и 3 статьи 81 Федерального закона № 323-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации утверждают территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, включающие в себя территориальные программы обязательного медицинского страхования, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном медицинском страховании. Территориальные программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи при условии выполнения финансовых нормативов, установленных программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, могут содержать дополнительные виды и условия оказания медицинской помощи, а также дополнительные объемы медицинской помощи, в том числе предусматривающие возможность превышения усредненных показателей, установленных стандартами медицинской помощи.

Согласно статье 8 Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования относятся установление в территориальных программах обязательного медицинского страхования дополнительных объемов страхового обеспечения по страховым случаям, установленным базовой программой обязательного медицинского страхования, а также дополнительных видов и условий оказания медицинской помощи, не установленных базовой программой обязательного медицинского страхования (пункт 2).

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 названным Федеральным законом случаях в пределах базовой программы обязательного медицинского страхования (пункт 1 статьи 3); 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 этого же Федерального закона).

Территориальная программа обязательного медицинского страхования – составная часть территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, утверждаемой в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации. Территориальная программа обязательного медицинского страхования формируется в соответствии с требованиями, установленными базовой программой обязательного медицинского страхования.

Территориальная программа обязательного медицинского страхования включает в себя виды и условия оказания медицинской помощи (включая перечень видов высокотехнологичной медицинской помощи, который содержит, в том числе, методы лечения), перечень страховых случаев, установленных базовой программой обязательного медицинского страхования, и определяет с учетом структуры заболеваемости в субъекте Российской Федерации значения нормативов объемов предоставления медицинской помощи в расчете на одно застрахованное лицо, нормативов финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи в расчете на одно застрахованное лицо и норматива финансового обеспечения территориальной программы обязательного медицинского страхования в расчете на одно застрахованное лицо. Указанные в данной части значения нормативов финансовых затрат на единицу объема предоставления медицинской помощи в расчете на одно застрахованное лицо

устанавливаются также по перечню видов высокотехнологичной медицинской помощи, который содержит в том числе методы лечения.

Норматив финансового обеспечения территориальной программы обязательного медицинского страхования может превышать установленный базовой программой обязательного медицинского страхования норматив финансового обеспечения базовой программы обязательного медицинского страхования в случае установления дополнительного объема страхового обеспечения по страховым случаям, установленным базовой программой обязательного медицинского страхования, а также в случае установления перечня страховых случаев, видов и условий оказания медицинской помощи в дополнение к установленным базовой программой обязательного медицинского страхования (статья 36 Федерального закона № 326-ФЗ).

Федеральная программа включает в себя базовую программу обязательного медицинского страхования, которая определяет права застрахованных лиц на бесплатное оказание им за счет средств обязательного медицинского страхования на всей территории Российской Федерации медицинской помощи и устанавливает единые требования к территориальным программам обязательного медицинского страхования.

В целях обеспечения конституционных прав граждан Российской Федерации на бесплатное оказание медицинской помощи Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2015 № 1382 утверждена Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2016 год.

В соответствии разделом VII утверждены средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи для формирования территориальных программ на 2016 год:

на 1 вызов скорой медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования - 1747,7 рубля;

на 1 посещение с профилактическими и иными целями при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях медицинскими организациями (их структурными подразделениями) за счет средств соответствующих бюджетов - 388,4 рубля, за счет средств обязательного медицинского страхования - 358,7 рубля;

на 1 обращение по поводу заболевания при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях медицинскими организациями (их структурными подразделениями) за счет средств соответствующих бюджетов - 1126,5 рубля, за счет средств обязательного медицинского страхования - 1005 рублей;

на 1 посещение при оказании медицинской помощи в неотложной форме в амбулаторных условиях за счет средств обязательного медицинского страхования - 459,2 рубля;

на 1 случай лечения в условиях дневных стационаров за счет средств соответствующих бюджетов - 11498 рублей, за счет средств обязательного медицинского страхования - 11430 рублей;

на 1 случай госпитализации в медицинских организациях (их структурных подразделениях), оказывающих медицинскую помощь в стационарных условиях, за счет средств соответствующих бюджетов - 66612,3 рубля, за счет средств обязательного медицинского страхования - 22815,3 рубля;

на 1 койко-день по медицинской реабилитации в специализированных медицинских организациях, оказывающих медицинскую помощь по профилю «Медицинская реабилитация», и реабилитационных отделениях медицинских организаций за счет средств обязательного медицинского страхования - 1573,2 рубля;

на 1 койко-день в медицинских организациях (их структурных подразделениях), оказывающих паллиативную медицинскую помощь в стационарных условиях (включая больницы сестринского ухода), за счет средств соответствующих бюджетов - 1785,1 рубля.

Средние подушевые нормативы финансирования, предусмотренные Программой (без учета расходов федерального бюджета), в 2016 году составляют за счет бюджетных ассигнований соответствующих бюджетов (в расчете на 1 жителя) - 3488,6 рубля, за счет средств обязательного медицинского страхования на финансирование базовой программы обязательного медицинского страхования за счет субвенций Федерального фонда обязательного медицинского страхования (в расчете на 1 застрахованное лицо) - 8438,9 рубля.

Содержание приведенных норм федерального законодательства, согласно которым субъекты Российской Федерации вправе предусмотреть при условии выполнения финансовых нормативов, установленных программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, дополнительные виды, условия и объемы оказания медицинской помощи, в том числе предусматривающие возможность повышения усредненных показателей, утвержденных стандартами медицинской помощи, а также дополнительных объемов страхового обеспечения по страховым случаям, установленным базовой программой обязательного медицинского страхования, дополнительных видов и условий оказания медицинской помощи, не установленных базовой программой обязательного медицинского страхования, свидетельствует о том, что территориальная программа должна соответствовать Федеральной программе, предусматривающей нормативы, которые рассчитаны как средние показатели и являются государственной гарантией равного права всех граждан Российской Федерации на получение бесплатной медицинской помощи, следовательно, не могут быть определены субъектами Российской Федерации в территориальных программах в меньшем размере.

Территориальная программа государственных гарантий бесплатного оказания населению Амурской области медицинской помощи на 2016 год утверждена постановлением Правительства Амурской области от 29 декабря 2015 года № 646.

Первоначальный текст указанного документа был опубликован 31 декабря 2015 года на официальном интернет-портале правовой информации

<http://www.pravo.gov.ru>. Данное постановление обладает всеми признаками нормативного правового акта.

Территориальная программа государственных гарантий бесплатного оказания населению Амурской области медицинской помощи на 2016 год устанавливает перечень видов, форм и условий медицинской помощи, оказание которой осуществляется бесплатно, перечень заболеваний и состояний, оказание медицинской помощи при которых осуществляется бесплатно, категории граждан, оказание медицинской помощи которым осуществляется бесплатно, нормативы объема медицинской помощи, нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, подушевые нормативы финансирования, порядок и структуру формирования тарифов на медицинскую помощь и способы ее оплаты, определяет порядок и условия предоставления медицинской помощи, а также предусматривает критерии доступности и качества медицинской помощи.

Разделом VII Постановления Правительства Амурской области от 29 декабря 2015 № 646 (в редакции от 1 июня 2016 года) «Об утверждении территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания населению Амурской области медицинской помощи на 2016 год» установлены следующие нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи:

на 1 вызов скорой медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования - 2663,6 рубля;

на 1 посещение с профилактической и иными целями при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях медицинскими организациями (их структурными подразделениями) за счет средств областного бюджета - 390,3 рубля, за счет средств обязательного медицинского страхования - 546,6 рубля;

на 1 обращение по поводу заболевания при оказании медицинской помощи в амбулаторных условиях медицинскими организациями (их структурными подразделениями) за счет средств областного бюджета - 1132,6 рубля, за счет средств обязательного медицинского страхования - 1531,6 рубля;

на 1 посещение при оказании медицинской помощи в неотложной форме в амбулаторных условиях за счет средств обязательного медицинского страхования - 699,8 рубля;

на 1 случай лечения в условиях дневных стационаров за счет средств областного бюджета - 3925 рубля, за счет средств обязательного медицинского страхования - 17419,7 рубля;

на 1 случай госпитализации в медицинских организациях (их структурных подразделениях), оказывающих медицинскую помощь в стационарных условиях, за счет средств областного бюджета - 64053,9 рубля, за счет средств обязательного медицинского страхования - 34771,3 рубля;

на 1 койкодень по медицинской реабилитации в специализированных больницах и центрах, оказывающих медицинскую помощь по профилю "Медицинская реабилитация", и реабилитационных отделениях медицинских организаций за счет средств обязательного медицинского страхования - 2394,4 рубля;

на 1 койкодень в медицинских организациях (их структурных подразделениях), оказывающих паллиативную медицинскую помощь в стационарных усло-



виях (включая койки сестринского ухода), за счет средств областного бюджета - 456,5 рублей.

Подушевые нормативы финансирования Территориальной программы составляют 14915,3 рубля, в том числе за счет средств обязательного медицинского страхования - 12735,7 рубля.

Сравнительный анализ оспариваемых положений Территориальной программы с нормами Федеральной программы позволяет суду сделать вывод об установлении Правительством Амурской области нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи Территориальной программы в меньшем объеме по сравнению с нормативами, утвержденными Правительством Российской Федерации, что противоречит требованиям федерального законодательства и является основанием для признания оспариваемых положений недействующими (абзацы 6, 7, 9, 10 раздела VII Территориальной программы).

Доводы представителей Правительства Амурской области, министерства финансов Амурской области, министерства здравоохранения Амурской области об отсутствии в бюджете области денежных средств, необходимых для увеличения финансирования Территориальной программы, не могут быть приняты во внимание и не могут свидетельствовать о соответствии оспариваемых положений нормативного правового акта требованиям федерального законодательства.

В силу пункта 2 части 1 статьи 215 КАС Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

При таких обстоятельствах, требования прокурора подлежат удовлетворению в полном объеме.

Исходя из части 4 статьи 215 КАС Российской Федерации в резолютивной части решения суда следует указать на необходимость опубликования сообщения о принятии настоящего решения на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

С учетом изложенного, руководствуясь статьями 175-180 КАС Российской Федерации, суд

#### РЕШИЛ:

требования прокурора Амурской области удовлетворить.

Абзацы 6, 7, 9, 10 раздела VII территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания населению Амурской области медицинской помощи на 2016 год, утвержденной постановлением Правительства Амурской области от 29 декабря 2015 года № 646 (в редакции постановления Правитель-

ства Амурской области от 1 июня 2016 года № 238), признать недействующими с момента вступления решения суда в законную силу.

Сообщение о настоящем решении суда в течение одного месяца со дня его вступления в законную силу подлежит опубликованию на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

Настоящее решение может быть обжаловано в апелляционном порядке в Верховный Суд Российской Федерации через Амурский областной суд в течение месяца со дня принятия решения в окончательной форме.

Решение в окончательной форме принято 23 августа 2016 года.

Председательствующий

Никитин В.Г.