

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ
Постоянный комитет по образованию, культуре и здравоохранению

ул. Пушкинская, 25, г. Вологда, 160000

РЕШЕНИЕ

28 мая 2018 года

протокол № 12

О проекте постановления законодательного Собрания области "О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации"

Постоянный комитет рассмотрел проект постановления Законодательного Собрания области "О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", внесенный в порядке законодательной инициативы Губернатором Вологодской области, и отмечает следующее.

Рассматриваемым законопроектом предлагается внести изменения в федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан" в части:

1) установления программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи:

- средних нормативов объема медицинской помощи, оказываемой в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;

- средних нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования;

- средних подушевых нормативов финансирования для расчета размера субвенций, предоставляемых из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на финансирование базовой программы обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации;

2) установления территориальной программой бесплатного оказания гражданам медицинской помощи:

- средних нормативов объема медицинской помощи на 1 жителя;

- объема медицинской помощи, оказываемой за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

- средних нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, оказываемой за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

3) закрепления за федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере охраны здоровья граждан, обязанности по разработке методических рекомендаций по расчету нормативов в рамках полномочий по проведению единой государственной политики в сфере охраны здоровья.

Учитывая требования Положения о порядке рассмотрения проектов федеральных законов для внесения их в порядке законодательной инициативы Законодательным Собранием Вологодской области в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Вологодской области от 26 декабря 2012 года № 937, рассматриваемый законопроект был направлен на заключение в Совет Законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации для выражения мнения.

Правовыми управлениями Аппаратов Государственной Думы и Совета Федерации указано, что предлагаемые изменения относятся к правовым отношениям, регулируемым Федеральным законом от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации", а не Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации".

Вместе с тем, согласно информации Департамента финансов области в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации" предметом регулирования данного закона являются отношения, возникающие в связи с осуществлением обязательного медицинского страхования. Вопросы финансового обеспечения оказания медицинской помощи за счет средств субъектов Российской Федерации данным законом не регулируются.

Комитет Государственной Думы по охране здоровья не поддерживает рассматриваемый законопроект в связи с тем, что дефицит территориальных программ государственных гарантий в части их финансового обеспечения из бюджетов субъектов Российской Федерации усугубит ситуацию с кредиторской задолженностью медицинских организаций за счет бюджетов субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, согласно информации Департамента финансов области наличие просроченной кредиторской задолженности не связано с дефицитом территориальных программ государственных гарантий.

При наличии за 2016 год дефицита территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Вологодской области за счет средств областного бюджета в объеме 2,3 млрд. рублей просроченная кредиторская задолженность медицинских организаций области по состоянию на 01.01.2017 года составила 93,3 млн.рублей за счет средств фонда обязательного медицинского страхования. Задолженность за счет средств областного бюджета отсутствует.

Кроме того, Комитет Государственной Думы по охране здоровья предполагает, что принятие законопроекта может привести к нарушению прав

граждан на бесплатную медицинскую помощь, а также к уменьшению объема ее финансового обеспечения, который не будет учитывать реальные затраты на ее оказание с учетом стандартизированных современных технологий диагностики и лечения заболеваний.

Вместе с тем, согласно информации Департамента финансов области по Вологодской области реальная потребность населения в медицинской помощи по ряду социально значимых заболеваний (наркология, психиатрия, фтизиатрия, ВИЧ-инфекция, венерология) существенно ниже среднероссийских показателей, фактическая потребность в финансовом обеспечении оказания паллиативной помощи в центральных районных больницах области ниже установленного на федеральном уровне норматива.

Учитывая изложенное, постоянный комитет считает возможным внесение рассматриваемого законопроекта в Государственную Думу в представленной редакции.

Юридино-технические замечания по тексту законопроекта, содержащиеся в заключении правового управления Законодательного Собрания области, учтены при доработке законопроекта. В этой связи постоянным комитетом по образованию, культуре и здравоохранению подготовлена доработанная редакция проекта федерального закона с новым наименованием - "О внесении изменений в статьи 80 и 81 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации".

Учитывая изложенное, постоянный комитет решил:

Рекомендовать коллегии Законодательного Собрания области поддержать проект федерального закона "О внесении изменений в статьи 80 и 81 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" в редакции, подготовленной депутатами постоянного комитета по образованию, культуре и здравоохранению, и включить в проект повестки 23-й сессии Законодательного Собрания области вопрос о внесении данного проекта федерального закона в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (проект решения коллегии, доработанная редакция проекта постановления Законодательного Собрания области, проекта федерального закона, пояснительной записки, финансово-экономического обоснования и перечня законов прилагаются).

Председатель
постоянного комитета



Л.Г. Ячеистова

Приложение к решению постоянного комитета Законодательного Собрания области по образованию, культуре и здравоохранению от 28 мая 2018 года, протокол № 12

Вносит Губернатор области

Проект

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона "О внесении изменений в статьи 80 и 81 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации"

В соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации Законодательное Собрание области **п о с т а н о в л я е т** :

1. Внести на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона "О внесении изменений в статьи 80 и 81 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации".

2. Направить указанный проект федерального закона на заключение в Правительство Российской Федерации.

3. Назначить представителем Законодательного Собрания Вологодской области при рассмотрении указанного законопроекта в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации Л.Г. Ячеистову, председателя постоянного комитета Законодательного Собрания области по образованию, культуре и здравоохранению.

4. Обратиться к депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от Вологодской области А.В.Канаеву и Е.Б.Шулепову с просьбой поддержать указанный проект федерального закона.

5. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на постоянный комитет Законодательного Собрания Вологодской области по образованию, культуре и здравоохранению.

Председатель Законодательного
Собрания области

А.Н. Луценко

Приложение к решению
постоянного комитета
Законодательного Собрания
области по образованию,
культуре и здравоохранению
от 28 мая 2018 года, протокол
№ 12

Вносит Законодательное Собрание
Вологодской области

ПРОЕКТ

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

**"О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬИ 80 И 81 ФЕДЕРАЛЬНОГО
ЗАКОНА "ОБ ОСНОВАХ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ ГРАЖДАН В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

Внести в Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2011, № 48, ст. 6724; 2013, № 48, ст. 6165; 2014, № 49, ст. 6927; 2015, № 10, ст. 1403, ст. 1425; 2015, № 29 (часть I), ст. 4397; 2016, № 27, ст. 4219) следующие изменения:

1) пункт 5 части 5 статьи 80 изложить в следующей редакции:

"5) средние нормативы объема медицинской помощи, оказываемой в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования, средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования, средние подушевые нормативы финансирования для расчета размера субвенций, предоставляемых из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на финансирование базовой программы обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации, а также порядок и структура формирования тарифов на медицинскую помощь и способы ее оплаты;"

2) в статье 81:

пункт 8 части 2 изложить в следующей редакции:

"8) средние нормативы объема медицинской помощи на 1 жителя, объем медицинской помощи, оказываемой за счет средств бюджетов субъектов

Российской Федерации, средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, оказываемой за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, стоимость объема медицинской помощи с учетом условий ее оказания, подушевой норматив финансирования;";

в части 3 слова ", установленных программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи" исключить;

в части 5 после слов "Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти" дополнить словами "разрабатывает методические рекомендации по расчету и установлению средних нормативов объема медицинской помощи, средних нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, подушевого норматива финансирования, предусмотренных частью 2 настоящей статьи,".

Президент Российской Федерации

В. Путин

Приложение к решению
постоянного комитета
Законодательного Собрания
области по образованию,
культуре и здравоохранению
от 28 мая 2018 года, протокол
№ 12

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту федерального закона "О внесении изменений в статьи 80 и 81
Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в
Российской Федерации"

В соответствии с подпунктом 21 пункта 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" к вопросам совместного ведения, рассматриваемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно за счёт средств субъектов Российской Федерации, относятся вопросы организации оказания населению субъекта Российской Федерации первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи, проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований в медицинских организациях, подведомственных исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

При этом согласно пункту 4 статьи 26.3 указанного Федерального закона по данному вопросу могут приниматься федеральные законы, однако не допускается включение в эти федеральные законы положений, которыми определяются объем расходов из бюджета субъекта Российской Федерации, необходимых для исполнения соответствующих полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации. В федеральные законы могут включаться положения о порядке осуществления расходов на решение указанного вопроса.

Согласно статьи 80 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" Правительством Российской Федерации утверждается сроком на три года (на очередной финансовый год и на плановый период) Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. В рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи устанавливаются, в том числе средние нормативы объема медицинской помощи, средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, средние

подушевые нормативы финансирования, а также порядок и структура формирования тарифов на медицинскую помощь и способы ее оплаты; требования к территориальным программам государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в части определения порядка, условий предоставления медицинской помощи, критериев доступности медицинской помощи.

В соответствии со статьей 81 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают, в том числе, объем медицинской помощи в расчете на одного жителя, стоимость объема медицинской помощи с учетом условий ее оказания, подушевой норматив финансирования.

Средние нормативы объема медицинской помощи отражают требования доступности медицинской помощи для граждан, средние нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи - требования к качеству её оказания. Данные нормы могут быть отнесены к регулированию порядка осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Между тем программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи также определяются средние подушевые нормативы финансирования.

Как следует из предписаний части 3 статьи 81 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации", 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.

С учетом отсутствия иного регулирования полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации сложилась судебная практика, согласно которой субъекты Российской Федерации не вправе устанавливать отличные от средних нормативы подушевого финансирования (например, Апелляционные определения Верховного Суда Российской Федерации от 12.12.2016 № 49-АПГ16-45, от 18.01.2017 № 53-АПГ16-30, от 15.03.2017 № 29-АПГ17-1, от 19.07.2017 № 88-АПГ17-4).

Таким образом, фактически федеральным законом установлены нормы, определяющие объём расходов субъектов Российской Федерации.

Кроме того, федеральным законодателем не определяются понятия нормативов, устанавливаемых программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, территориальными

программами государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а также порядок их расчета.

Данные обстоятельства допускают установление порядка расчета и абсолютных значений нормативов подзаконными правовыми актами - программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, утверждаемой Правительством Российской Федерации.

Отсутствие чёткого порядка установления нормативов приводит к ситуации установления противоречивых и излишних требований к субъектам Российской Федерации.

Так, потребность в финансовых средствах за счет областного бюджета на 2017 год, исходя из средних нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, составляет 1473,2 млн. рублей, что позволяет обеспечить граждан доступной и качественной медицинской помощью с учётом структуры населения, заболеваемости, требований порядков предоставления медицинской помощи.

Между тем средний норматив подушевого финансирования, установленный Правительством Российской Федерации, требует выделения финансовых средств в объеме 4615,7 млн. рублей.

Стоимость территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи области на 2017 год за счет средств областного бюджета принята в сумме 2715,1 млн. рублей с дефицитом 1900,6 млн. рублей.

В 2016 году дефицит территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи наблюдался у 72 субъектов Российской Федерации и составил 164,3 млрд. рублей, что также свидетельствует об установлении необоснованных требований.

В связи с изложенным проектом предлагается внесение изменений в Федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан" в части:

1) установления программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи средних нормативов объема медицинской помощи, оказываемой в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования, средних нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования, средних подушевых нормативов финансирования для расчета размера субвенций, предоставляемых из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования бюджетам территориальных фондов обязательного медицинского страхования на финансирование базовой программы обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации;

2) установления территориальной программой бесплатного оказания гражданам медицинской помощи средних нормативов объема медицинской помощи на 1 жителя, объема медицинской помощи, оказываемой за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, средних нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, оказываемой за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

3) закрепления за федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере охраны здоровья граждан, обязанности по разработке методических рекомендаций по расчету нормативов в рамках полномочий по проведению единой государственной политики в сфере охраны здоровья.

Предлагаемый проект направлен на уточнение порядка определения объема финансового обеспечения территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Приложение к решению
постоянного комитета
Законодательного Собрания
области по образованию,
культуре и здравоохранению
от 28 мая 2018 года, протокол
№ 12

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ
проекта федерального закона "О внесении изменений в статьи 80 и 81
Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской
Федерации"

Принятие настоящего проекта федерального закона не повлечет дополнительных расходов федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации.

Приложение к решению
постоянного комитета
Законодательного Собрания
области по образованию,
культуре и здравоохранению
от 28 мая 2018 года, протокол
№ 12

ПЕРЕЧЕНЬ

законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием проекта федерального закона "О внесении изменений в статьи 80 и 81 Федерального закона "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации"

Принятие настоящего проекта федерального закона потребует изменения постановления Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2017 года № 1492 "О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов".