



Именем  
Республики Татарстан

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН**

**по делу о проверке конституционности подпрограммы 12 «Развитие социальной и инженерной инфраструктуры в рамках государственной программы «Развитие здравоохранения Республики Татарстан до 2025 года»», утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 1 июля 2013 года № 461, в связи с жалобой гражданки Н.Н. Артюхиной**

город Казань

23 сентября 2020 года

Конституционный суд Республики Татарстан в составе Председателя Ф.Г. Хуснутдинова, судей Ф.Р. Волковой, Л.В. Кузьминой, Э.М. Мустафиной, Р.А. Сахиевой, А.Р. Шакараева,

руководствуясь статьей 109 (часть четвертая) Конституции Республики Татарстан, частями пятой и девятой статьи 3, частью первой и пунктом 1 части второй статьи 39, статьями 68, 83, 100, 101 и 103 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан»,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности подпрограммы 12 «Развитие социальной и инженерной инфраструктуры в рамках государственной программы «Развитие здравоохранения Республики Татарстан до 2025 года»», утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 1 июля 2013 года № 461.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Н.Н. Артюхиной. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые заявителем нормативные положения Конституции Республики Татарстан.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.В. Кузьминой, объяснения сторон — гражданки Н.Н. Артюхиной, представителя органа, издавшего обжалуемый нормативный правовой акт, — начальника юридического отдела Министерства здравоохранения Республики Татарстан Т.А. Стрюковой и приглашенного в судебное заседание по инициативе Конституционного суда Республики Татарстан представителя Исполнительного комитета Высокогорского муниципального района Республики Татарстан — начальника юридического отдела Совета Высокогорского муниципального района Республики Татарстан В.Д. Архипова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный суд Республики Татарстан

**установил:**

1. В Конституционный суд Республики Татарстан обратилась гражданка Н.Н. Артюхина с жалобой на нарушение ее конституционных прав и свобод подпрограммой 12 «Развитие социальной и инженерной инфраструктуры в рамках государственной программы «Развитие здравоохранения Республики Татарстан до 2025 года»», утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 1 июля 2013 года № 461 (далее также — Подпрограмма 12).

Оспариваемая Подпрограмма 12 имеет своими целями и задачами обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, а также обеспечение системности организации охраны здоровья.

Из жалобы и приложенных к ней копий документов следует, что заявительница проживает в Чернышевском сельском поселении Высокогорского муниципального района Республики Татарстан, в котором

численность населения составляет 1394 человека, из них 647 человек — это дети и пенсионеры. После закрытия в 2008 году в их сельском поселении фельдшерского пункта ближайшим медицинским учреждением является Высокогорская центральная районная больница, располагающаяся на расстоянии 9 километров от них, что доставляет жителям, особенно пенсионерам и гражданам с детьми, трудности при получении медицинского обслуживания, в связи с чем, как указывает гражданка Н.Н. Артюхина, они неоднократно обращались в органы государственной власти и органы местного самоуправления с просьбой о возобновлении работы медицинского пункта в их сельском поселении, однако из их ответов, как она считает, следует, что для этого отсутствует финансирование. Между тем, по ее мнению, на строительство новых фельдшерско-акушерских пунктов (далее также — ФАП) финансирование выделяется, что подтверждается постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 1 июля 2013 года № 461 «Об утверждении Государственной программы “Развитие здравоохранения Республики Татарстан до 2025 года”» (далее также — Государственная программа), утвердившим обжалуемую Подпрограмму 12.

Кроме того, заявительница указывает, что оспариваемая Подпрограмма 12 не отвечает требованиям, установленным к содержанию государственных программ разделом 4 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Республики Татарстан и ведомственных целевых программ и перечня государственных программ Республики Татарстан, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31 декабря 2012 года № 1199 (далее также — Порядок). Так, раздел III Подпрограммы 12 не содержит четкий и полный перечень мероприятий, которые предлагается реализовать для решения задач и достижения поставленных целей, не определяет механизм реализации данных мероприятий и ожидаемый конечный результат, а именно — не прописывает где будут строиться ФАПы и амбулатории (в каких районах и сельских поселениях), к какому году завершится

строительство каждого из них. Помимо этого, как считает заявительница, в Подпрограмме 12 отсутствуют разделы «Механизм реализации подпрограммы», устанавливающий координаторов, ответственных исполнителей данной подпрограммы, их обязанности и полномочия, и «Ожидаемые конечные результаты реализации подпрограммы», а также имеется проблема с нумерацией разделов (нет раздела II).

На основании изложенного гражданин Н.Н. Артюхина просит Конституционный суд Республики Татарстан признать подпрограмму 12 «Развитие социальной и инженерной инфраструктуры в рамках государственной программы “Развитие здравоохранения Республики Татарстан до 2025 года”», утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 1 июля 2013 года № 461, не соответствующей статьям 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая), 31 и 52 (часть первая) Конституции Республики Татарстан, согласно которым все равны перед законом и судом; государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от социального положения, места жительства и иных обстоятельств; любые формы ограничения прав и свобод либо установление преимуществ граждан по расовым, национальным и другим признакам запрещаются; каждый имеет право на жизнь; жизнь человека, его здоровье, личная свобода и безопасность находятся под защитой государства; каждый в Республике Татарстан имеет право на охрану здоровья, включая медицинскую помощь, которая оказывается государственными и иными учреждениями здравоохранения в установленном законом порядке.

В соответствии с частями второй и третьей статьи 68 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Конституционный суд Республики Татарстан принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе нормативных правовых актов. Конституционный суд Республики Татарстан

принимает постановление только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению в обращении, и при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного суда Республики Татарстан по настоящему делу является подпрограмма 12 «Развитие социальной и инженерной инфраструктуры в рамках государственной программы “Развитие здравоохранения Республики Татарстан до 2025 года”», утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 1 июля 2013 года № 461, в той мере, в какой в ней не урегулированы положения, определяющие перечень мероприятий, которые предлагается реализовать для решения задач и достижения целей, поставленных в Подпрограмме 12, механизм их реализации, ожидаемый конечный результат, а также ответственных исполнителей данной подпрограммы, их обязанности и полномочия.

2. Оспариваемые заявительницей правовые положения затрагивают сферу здравоохранения. В соответствии со статьей 72 (пункт «ж» части 1) Конституции Российской Федерации координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечения оказания доступной и качественной медицинской помощи, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В силу статьи 76 (часть 2) Конституции 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.

Согласно пункту 1 статьи 21 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает и

осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики, в том числе в области здравоохранения.

Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья разработку, утверждение и реализацию программ развития здравоохранения, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и профилактики заболеваний (пункт 2 части 1 статьи 16).

В силу положений абзаца первого пункта 1 статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственные программы субъекта Российской Федерации утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно абзацу первому пункта 1 статьи 55 Бюджетного кодекса Республики Татарстан государственные программы Республики Татарстан утверждаются Кабинетом Министров Республики Татарстан. При этом в соответствии с постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31 декабря 2012 года № 1199 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Республики Татарстан и ведомственных целевых программ и перечня государственных программ Республики Татарстан» государственная программа может включать в себя в том числе подпрограммы (пункт 1.4 Порядка).

Таким образом, Кабинет Министров Республики Татарстан, утверждая государственную программу «Развитие здравоохранения Республики Татарстан до 2025 года», составной частью которой является Подпрограмма 12, правомерно реализовал полномочие, принадлежащее ему в силу федерального и республиканского законодательства и основанное на взаимосвязанных положениях статей 102 (пункт 4) и 103 Конституции Республики Татарстан, согласно которым Кабинет Министров Республики Татарстан участвует в проведении единой государственной политики, в

частности, в области здравоохранения, а также обеспечивает исполнение на территории Республики Татарстан Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Татарстан, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Республики Татарстан, издает постановления и распоряжения и проверяет их исполнение.

3. Согласно статье 13 Конституции Республики Татарстан во взаимосвязи с ее статьей 31 Республика Татарстан — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; каждый имеет право на жизнь; жизнь человека, его здоровье, личная свобода и безопасность находятся под защитой государства. При этом каждый в Республике Татарстан имеет право на охрану здоровья, включая медицинскую помощь (статья 52, часть 1 Конституции Республики Татарстан). Данное право гарантировано также статьей 41 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Указанные конституционные положения применительно к сфере здравоохранения корреспондируют международно-правовым стандартам, согласно которым предоставление бесплатного обслуживания в области здравоохранения всему населению и обеспечение того, чтобы соответствующие профилактические и лечебные учреждения, а также медицинское обслуживание были доступны всем (пункт «а» статьи XIX Декларации социального прогресса и развития, принята Генеральной Ассамблеей ООН 11 декабря 1969 года); правительства несут ответственность за здоровье своих народов, и эта ответственность требует принятия соответствующих мероприятий социального характера и в области здравоохранения (преамбула Устава (Конституции) Всемирной организации здравоохранения от 22 июля 1946 года); а также согласуются с положениями статьи 33 Хартии социальных прав и гарантий граждан независимых государств от 29 октября 1994 года о том, что государства гарантируют право граждан на бесплатную медицинскую помощь в необходимых объемах,

включая амбулаторно-поликлиническое обслуживание в больницах, клиниках и вне стен этих учреждений. На необходимость принятия мер для создания условий, которые обеспечивали бы всем медицинскую помощь и медицинский уход в случае болезни, указывается и в статье 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, провозглашая право на охрану здоровья и медицинскую помощь одним из основных конституционных прав, государство обязано осуществлять комплекс мер по сохранению и укреплению здоровья населения, в том числе посредством развития государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения, установления правовых гарантий получения каждым необходимой медико-социальной помощи. Признание основополагающей роли охраны здоровья граждан как неотъемлемого условия жизни общества, ответственности государства за сохранение и укрепление здоровья граждан предопределяет содержание правового регулирования отношений, связанных с реализацией данного конституционного права, характер норм, регламентирующих оказание гражданам медицинской помощи (Определение от 6 июня 2002 года № 115-О).

Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» установлено, что государственная программа субъекта Российской Федерации — документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (пункт 32 статьи 3). В силу пункта 13 статьи 7 данного Федерального закона программно-целевой принцип означает определение приоритетов и целей социально-экономического развития, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных



программ субъектов Российской Федерации и определение объемов и источников их финансирования.

Таким образом, государственные программы представляют собой комплексы мероприятий по достижению целевых показателей, структурированные по этапам, срокам и ответственным исполнителям, и по существу представляют собой прогнозный план мероприятий с определением объемов и источников его финансирования, который подлежит корректировке с каждого очередного финансового года.

Аналогичное по сути понятие государственной программы Республики Татарстан дано в Порядке разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Республики Татарстан и ведомственных целевых программ и перечня государственных программ Республики Татарстан, утвержденном постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31 декабря 2012 года № 1199. В силу взаимосвязанных положений пунктов 1.2 и 1.4 указанного Порядка государственная программа Республики Татарстан может включать в себя подпрограмму, под которой понимается комплекс мероприятий, направленных на достижение целей и решение отдельных задач государственной программы, определяемых ее государственным заказчиком-координатором. Отсюда следует, что содержание подпрограммы должно соотноситься с результатами достижения целей и решением конкретных задач, обозначенных в Государственной программе, в рамках которой принята данная подпрограмма.

В соответствии с пунктом 4.1 Порядка Государственная программа состоит из разделов, предусматривающих, в том числе, основные цели, задачи государственной программы с указанием сроков и этапов ее реализации, перечень и краткое описание подпрограмм, программных мероприятий, а также индикаторов оценки результата в разрезе целей, задач, подпрограмм и мероприятий программы; механизм реализации государственной программы, включающий в себя механизм управления государственной программой и механизм взаимодействия государственных заказчиков; оценку

экономической, социальной и экологической эффективности государственной программы, а также оценку бюджетной эффективности государственной программы.

Одной из целей государственной программы «Развитие здравоохранения Республики Татарстан до 2025 года» является повышение к 2025 году доли удовлетворенности населения качеством медицинской помощи. Названная цель реализуется в том числе путем строительства ФАПов в рамках осуществления мероприятий по совершенствованию первичной медико-санитарной помощи населению Республики Татарстан.

Как следует из Паспорта оспариваемой Подпрограммы 12, которая является одной из составных частей Государственной программы, ее принятие обусловлено целями обеспечения доступности медицинской помощи и повышения эффективности медицинских услуг. В этой связи в ней обозначены основные задачи по обеспечению системности организации охраны здоровья и в соответствии с Государственной программой предусмотрено вложение бюджетных инвестиций, проведение реконструкции и капитального ремонта объектов здравоохранения, строительство новых объектов здравоохранения, оптимальное использование площадей, укрепление материально-технической базы объектов здравоохранения и снижение потребления энергетических ресурсов на объектах здравоохранения (Перечень подпрограмм Раздела II Государственной программы — Подпрограмма 12).

Такой подход к определению содержания обжалуемой подпрограммы обусловлен тем, что решение данного вопроса, в отсутствие на федеральном и на республиканском уровне требований к содержанию подпрограмм государственных программ субъектов Российской Федерации, отнесено к дискреции непосредственно Кабинета Министров Республики Татарстан.

Следует отметить, что постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 8 сентября 2020 года № 809 Подпрограмма 12 была дополнена разделом II «Основные цели и задачи, сроки и этапы реализации подпрограммы», разделом III «Обоснование ресурсного обеспечения

подпрограммы», разделом IV «Механизм реализации подпрограммы» и разделом V «Ожидаемые конечные результаты реализации подпрограммы».

Что касается вопросов гражданки Н.Н. Артюхиной об отсутствии в Подпрограмме 12 раздела, устанавливающего координаторов и ответственных исполнителей данной подпрограммы, а также об отсутствии в ней списка конкретных ФАПов и амбулаторий, которые предполагается построить в результате ее реализации, а также об отсутствии срока завершения их строительства, Конституционный суд Республики Татарстан обращает внимание на следующее.

В соответствии с Паспортом Подпрограммы 12 ее государственным заказчиком-координатором определено Министерство здравоохранения Республики Татарстан, которое в рамках исполнения своих функций и в целях реализации данной подпрограммы на основании решений балансовых комиссий, а также с учетом обращений глав муниципальных районов Республики Татарстан и руководителей медицинских организаций формирует перечни фельдшерско-акушерских пунктов, врачебных амбулаторий и иных объектов здравоохранения, строительство или капитальный ремонт которых запланировано в соответствующем финансовом году, ежегодно утверждаемые распоряжением Кабинета Министров Республики Татарстан. При этом ресурсное обеспечение реализации подпрограммы за счет средств бюджета Республики Татарстан подлежит ежегодному уточнению в рамках бюджетного цикла. Факторами, влияющими на включение объекта здравоохранения в данные перечни, являются количество прикрепленного населения, степень отдаленности от центральной районной больницы и процент износа используемого объекта.

Это означает, что само по себе отсутствие непосредственно в оспариваемой Подпрограмме 12 полного перечня ФАПов и иных объектов здравоохранения, строительство которых предусмотрено в целях реализации данной подпрограммы, не свидетельствует о неопределенности содержания указанной подпрограммы, исключает возможность произвольного

правоприменения ее положений, позволяя ежегодно учитывать потребности муниципальных образований Республики Татарстан в объектах здравоохранения, включая ФАПы.

Такой вывод корреспондирует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой степень определенности правового регулирования должна оцениваться путем выявления всей системы взаимосвязей правовых предписаний и с учетом особенностей реализуемых прав и законных интересов граждан (постановления от 23 сентября 2014 года № 24-П, от 17 февраля 2015 года № 2-П и от 16 июля 2015 года № 22-П).

Таким образом, обжалуемая Подпрограмма 12 по своему содержанию и целевому назначению направлена на обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг и сама по себе не может рассматриваться как ограничивающая, умаляющая или иным образом нарушающая права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией Республики Татарстан, в том числе ее статьями 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая), 31 и 52 (часть первая).

На основании изложенного, руководствуясь статьей 6, частями первой и второй статьи 66, частями первой, второй и шестой статьи 67, статьями 68, 69, 71, 73 и пунктом 1 части первой статьи 104 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан», Конституционный суд Республики Татарстан

**постановил:**

1. Признать подпрограмму 12 «Развитие социальной и инженерной инфраструктуры в рамках государственной программы «Развитие здравоохранения Республики Татарстан до 2025 года»», утвержденной постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 1 июля 2013 года № 461, соответствующей Конституции Республики Татарстан.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует

непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Согласно статье 72 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в газетах «Ватаным Татарстан» и «Республика Татарстан». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного суда Республики Татарстан» и на «Официальном портале правовой информации Республики Татарстан» (PRAVO.TATARSTAN.RU).

**№ 93-П**



**Конституционный суд  
Республики Татарстан**