

УДК 343.828

ББК 67.409.1

К вопросу о реализации права на охрану здоровья осужденных к лишению свободы в Алтайском крае

А.П. Детков¹, Н.А. Филиппова²

¹Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

²Алтайский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Барнаул, Россия)

The Question of the Realization of the Right to Health Protection of Persons Sentenced to Imprisonment in the Altai Region

A.P. Detkov¹, N.A. Filippova²

¹Altai State University (Barnaul, Russia)

²Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

Вопросам соблюдения конституционного права на охрану здоровья осужденных к лишению свободы уделяется особое внимание со стороны государства. Наравне с международными нормами законы и подзаконные акты Российской Федерации направлены на обеспечение законности в системе реализации конституционных прав осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы. В работе рассмотрены отдельные проблемы реализации конституционного права осужденных к лишению свободы на охрану здоровья, а также некоторые вопросы нормативно-правовой регламентации общественных отношений в сфере осуществления контроля за законностью исполнения наказания в учреждениях пенитенциарной системы и способах защиты права на охрану здоровья. Статистические данные свидетельствуют о том, что на территории Алтайского края сокращается уровень правонарушений в сфере материально-бытового и медико-социального обеспечения лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы. Помимо действующих способов защиты права на охрану здоровья существует необходимость в легальном расширении объема полномочий общественных наблюдательных комиссий, конкретизации обязанностей органов пенитенциарной системы при взаимодействии с наблюдательными комиссиями, определении сроков и форм предоставления информации, а также четкой правовой регламентации доступа к документам уголовно-исполнительной системы и персональным данным осужденных к лишению свободы.

Ключевые слова: охрана здоровья, медицинская помощь, осужденные к лишению свободы.

The state pays special attention to the issues of observance of the constitutional right of convicts deprived of liberty for health protection. Along with international acts, the laws and by-laws of the Russian Federation are aimed at ensuring the rule of law in the system of implementation of the constitutional rights of convicts serving a sentence of imprisonment. The paper deals with some problems of realization of the constitutional right of convicts deprived of liberty to health protection, and some issues of legal of public relations in the field of monitoring the legality of the execution of punishment in the penitentiary system and ways to protect the right to health protection. The statistical data show that the level of violations in the sphere of material and household, medical and social security of persons serving sentences in places of deprivation of liberty is reduced in the Altai territory. In addition to the existing methods of protection of the right to health protection, there is a need to legally expand the scope of powers of public monitoring commissions, specify the duties of the penitentiary system in cooperation with the monitoring commissions, determine the timing and forms of information, as well as a clear legal regulation of access to documents of the penal system and personal data of prisoners deprived of liberty.

Key words: health care, medical care, convicts to deprivation of liberty.

DOI 10.14258/izvasu(2018)6-12

Сфера здравоохранения, несмотря на увеличение объема финансирования и расширение иных мер государственной поддержки, продолжает требовать к себе особого внимания. В пенитенциарной системе Российской Федерации актуальными и нерешенными являются вопросы финансового, материального и кадрового обеспечения медицинских организаций, а также вопросы соблюдения законности при реализации конституционных прав осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, и способов их защиты. Так, в Концепции развития уголовно-исполнительной системы РФ до 2020 г. отмечено, что, несмотря на реформирование пенитенциарной системы, она не учитывает нынешнее состояние экономики, интеграцию Российской Федерации в международное правовое поле, международные стандарты обращения с заключенными и развитие гражданского общества [1]. В соответствии со ст. 41 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь [2]. Законность исполнения наказания и охрана здоровья являются важными элементами в механизме реализации конституционных прав осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы. По результатам прокурорских проверок законности исполнения уголовных наказаний на территории Алтайского края в 2017 г. в деятельности органов пенитенциарной системы выявлено 399 нарушений закона. Из них 47 — несоблюдение требований ст. 101 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее — УИК РФ) о медико-санитарном обеспечении, что составляет 13,4% от общего числа правонарушений [3]. Следует отметить, что объем совершенных правонарушений в Алтайском крае сократился почти в два раза, по сравнению с аналогичным периодом 2016 г., когда было совершено 701 правонарушение, а в сфере медико-санитарного обеспечения — 92 правонарушения (11,8%). Для устранения и предупреждения вышеуказанных правонарушений в адрес руководителей УФСИН и учреждений всего вынесено 129 представлений (за 2016 г. — 130) и 25 протестов (за 2016 г. — 20), в ходе рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 234 работника подразделений УФСИН (за 2016 г. — 234). Представляется, что данными мерами реагирования удалось добиться устранения и предупреждения большинства правонарушений в сфере медико-санитарного обеспечения осужденных и нарушений в реализации иных прав. Но так ли это на самом деле? С одной стороны, указанные меры являются эффективными в системе пресечения правонарушений в процессе исполнения наказания со стороны работников пенитенциарной системы, с другой стороны, они абсолютно неэффективны в вопросе превенции правонарушений при реализации кон-

ституционных прав осужденных, в том числе права на охрану здоровья.

Таким образом, для обеспечения законности при реализации права на охрану здоровья наравне с применением санкций, мер дисциплинарной ответственности к работникам уголовно-исполнительной системы необходимо отдельное внимание уделить вопросам предупреждения совершения правонарушений в сфере медико-санитарного обеспечения и способам защиты прав осужденных к лишению свободы. Представляется целесообразным расширить взаимодействие администраций исправительных учреждений с общественными наблюдательными комиссиями (далее — ОНК).

ОНК является важным звеном в механизме реализации и защиты прав осужденных к лишению свободы на охрану здоровья, а также в процессе предупреждения правонарушений со стороны сотрудников уголовно-исполнительной системы. Деятельность по контролю и содействию ОНК осуществляют на основании ст. 23 УИК РФ [4] и ст. 15 Федерального закона № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (далее — Закона № 76-ФЗ) [5]. В Законе № 76-ФЗ предусмотрены формы содействия общественных организаций лицам, находящимся в местах принудительного содержания. В п. 16 ч. 1 ст. 22 Закона № 76-ФЗ предусмотрены иные формы содействия. Перечень форм содействия является открытым. Представляется, что данное положение должно быть исключено из текста статьи, а статья нуждается в доработке. С одной стороны, рассматриваемое положение расширяет полномочия ОНК, с другой стороны, вносит неопределенность в толкование нормы: не ясны пределы допустимости сотрудничества. Действия ОНК должны отвечать принципу законности, любые действия комиссии в обязательном порядке согласовываются с администрацией исправительного учреждения. Однако широта полномочий указывает на относительную неопределенность статуса ОНК в осуществлении содействия, что позволяет администрациям исправительных учреждений не допускать и пресекать любые инициативы ОНК, прямо не установленные в статье, ограничивать доступ к документам и в получении иной информации. При рассмотрении определенных жалоб осужденных выписки из документов в большинстве случаев недостаточно, многие вопросы требуют комплексного изучения, сплошного документального контроля не только в отношении лица, обратившегося в ОНК, но и в отношении иных осужденных к лишению свободы. Многие осужденные боятся обращаться в ОНК, остаются вне поля зрения, как следствие, неопределенное число правонарушений со стороны ор-

ганов, исполняющих наказание в виде лишения свободы, остаются невыявленными. Дополнительный доступ к информации органов пенитенциарной системы позволит выявить систему и масштаб правонарушений в механизме реализации конституционного права на охрану здоровья осужденных.

Таким образом, важной составляющей в системе реализации права на охрану здоровья осужденных к лишению свободы является поиск эффективных способов защиты прав осужденных, форм и методов предупреждения совершения правонарушений, их легальное закрепление. В толковании норм — отсутствие неопределенности, двусмысленности. В частности ст. 22 Закона № 76-ФЗ подлежит расширению в части конкретизации форм содействия. Кроме того, в Законе № 76-ФЗ следует предусмотреть перечень документов, к которым ОНК может иметь полный фактический доступ. В перечень следует включить документы и внутреннюю номенклатуру службы, журналы учета происшествий и т.п. Следует рассмотреть вопрос о целесообразности и допустимости включения в Закон № 76-ФЗ положения о том, что по запросу председателя ОНК исправительное учреждение обязано предоставить доступ членов комиссии ко всем необходимым при рассмотрении жалобы осужденного к лишению свободы внутренним данным исправительного учреждения не только в отношении лица, обратившегося за помощью в ОНК, но и в отношении иных осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы.

В механизме реализации права на охрану здоровья отдельного внимания требует материально-бытовое и медико-санитарное обеспечение медицинских организаций, подведомственных ФСИН, а также вопросы контроля и надзора за их деятельностью. В Приказе Минюста России от 28 декабря 2017 г. № 285 закреплены два вида контроля качества и безопасности медицинской деятельности в медицинских организациях УИС: ведомственный и внутренний [6]. Однако нет прямого указания на обязательность общественного контроля в данной сфере. В соответствии с п. 1 ст. 16.1 Закона № 76-ФЗ в компетенцию ОНК входит осуществление контроля над соблюдением требований законодательства Российской Федерации об охране здоровья лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы. В п. 2 ст. 16.1 Закона № 76-ФЗ указано, что при наличии согласия соответствующих лиц члены ОНК имеют право знакомиться с медицинской документацией, отражающей состояние здоровья лица, находящегося в месте принудительного содержания, однако в соответствии с действующим законодательством ОНК не наделены властными полномочиями и реализуют контрольную функцию опосредованно, исключительно через органы власти. Возникает проблема в истребовании необходимых сведений,

документов. В настоящее время медицинские подразделения выведены из подчинения начальников следственных изоляторов (СИЗО) и ИУ [7]: т.е. в процессе предоставления информации между администрацией ИУ и членами ОНК появляется третье лицо — медицинская организация. Это приводит к увеличению сроков получения информации и ставит под сомнение достаточность представленной информации о состоянии здоровья соответствующего лица. Кроме того, из содержания статьи не ясно, какая именно документация может быть исследована. Таким образом, отсутствие конкретизации, неопределенность нормы дает медицинским организациям легальное основание для отказа в предоставлении информации, сокрытия информации.

На территории Алтайского края проблема заболевания туберкулезом среди заключенных и осужденных стоит особенно остро. При этом подавляющее большинство случаев заражения туберкулезом происходит вследствие неблагоприятных условий жизни людей вне пределов учреждений пенитенциарной системы. Согласно статистическим данным, в Алтайском крае снизилось число лиц, заболевших туберкулезом в период отбывания наказания в местах лишения свободы, с 99 до 84 человек, т.е. заболеваемость снизилась на 15%. Всего содержится больных туберкулезом в местах лишения свободы 1044 человека (-12%) [3]. Нарушение условий, порядка и сроков оказания медицинской помощи лицам, принудительно содержащимся в исправительных учреждениях, является недопустимым, согласно позиции Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ). Так, по делу «Ивко против Российской Федерации» допущено нарушение требований ст. 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод [8] ввиду отсутствия эффективного внутригосударственного средства правовой защиты для рассмотрения жалоб заявителя на неадекватную медицинскую помощь [8]. По мнению ЕСПЧ, нарушено также право, закрепленное в ст. 13 Конвенции, — право на эффективное средство правовой защиты [9]. Для снижения уровня заболеваемости туберкулезом и иными инфекционными заболеваниями среди осужденных в период отбывания наказания в условиях лишения свободы необходимо прежде всего обеспечить надлежащие средства правовой защиты охраны здоровья осужденных, сократить уровень правонарушений в сфере материально-бытового и медико-социального обеспечения и обеспечить предупреждение совершения указанных правонарушений посредством расширения полномочий ОНК.

Таким образом, несмотря на положительную тенденцию сокращения уровня заболеваемости туберкулезом и иными инфекционными заболеваниями в местах лишения свободы на территории Алтайского края, вопросы отсутствия эффективных средств

правовой защиты права на охрану здоровья остаются нерешенными. Помимо рассмотренных способов пресечения правонарушений следует расширить полномочия ОНК, конкретизировать обязанности органов пенитенциарной системы при взаимодействии с ОНК, сроки и формы предоставления информации, обеспечить доступ к внутренним документам исправительного учреждения и информации, в том числе о состоянии здоровья лиц, находящихся в местах принудительного содержания. Кроме того, необходимо разработать механизм обеспечения права на здоровье лиц, отбыв-

ших наказание в виде лишения свободы, и тем самым предупредить негативные последствия заражения туберкулезом (иными инфекционными заболеваниями) лиц вне мест лишения свободы. Целесообразным представляется создание на территории Алтайского края специализированных медицинских (реабилитационных) центров для вышеуказанных лиц с целью предоставления им психологической, медицинской помощи, осуществления особого контроля над состоянием здоровья, предотвращения и предупреждения инфицирования здоровых граждан.

Библиографический список

1. О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года : Распоряжение Правительства от 14 октября 2010 г. № 1772-р // СЗ РФ. — 2010. — № 43. — Ст. 5544.

2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. — 1993. — 25 дек.

3. О результатах осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания на территории Алтайского края за 2017 г. : стат. данные, утв. Общественной наблюдательной комиссией Алтайского края. — Неопубл. материалы.

4. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08 января 1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 20.12.2017) // СЗ РФ. — 1997. — № 2. — Ст. 198.

5. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания : Федеральный закон от 10 июня

2008 г. № 76-ФЗ (в ред. от 07.06.2017 № 112-ФЗ) // СЗ РФ. — 2008. — № 24. — ст. 2789.

6. Об утверждении Порядка организации оказания медицинской помощи лицам, заключенным под стражу или отбывающим наказание в виде лишения свободы : Приказ Минюста России от 28 декабря 2017 г. № 285 // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.pravo.gov.ru/> (дата обращения: 01.06.2018).

7. Минстер М.В. Общественный контроль за обеспечением прав лиц, содержащихся в местах лишения свободы: законодательство и практика реализации // Baikal Research Journal. — 2016. — Т. 7, № 6 [Электронный ресурс]. — URL: <http://brj-bguer.ru> (дата обращения: 03.06.2018).

8. Дело Ивко против Российской Федерации (жалоба №30575/08) : Постановление ЕСПЧ от 15 декабря 2015 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. — 2017. — № 1 (175).

9. О защите прав человека и основных свобод : Конвенция от 04 ноября 1950 г. // Европейский суд по правам человека: справочно-информационный центр [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.europecourt.org> (Дата обращения: 02.06.2018).