

Благотворительный фонд помощи осуждённым и их семьям*

Оказание медицинской помощи
заключённым: практика ЕСПЧ и особенности
исчерпания в российских судах

18 ноября 2021 года

Ольга Ганина,
Эксперт фонда, юрист, LL.M

* Внесён в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента

Содержание:

- Сфера действия Европейской Конвенции в делах заключённых об оказании медицинской помощи
- Обязательства стран по оказанию медицинской помощи заключённым на примерах решений ЕСПЧ: от общего к частному
- Российский фокус: исчерпание национальных средств защиты перед обращением в ЕСПЧ
 - Оспаривание условий содержания под стражей по новой процедуре КАС РФ: обзор, судебная практика по делам, связанным с оказанием медицинской помощи, позиция Верховного Суда РФ.
 - Оценка новой процедуры как эффективного средства правовой защиты перед обращением в ЕСПЧ
 - Преодоление рисков (не)исчерпания новой процедуры
- Выводы

Через какие статьи Конвенции реализуется право на оказание медицинской помощи?

Запрет
бесчеловечного или
унижающего
достоинство
обращения (ст. 3)

Право на жизнь (ст. 2)

Право на уважение
частной и семейной
жизни (ст. 8)

Право на
справедливое
судебное
разбирательство (ст. 6)

Право на эффективное
средство правовой
защиты (ст. 13)

Запрещение
дискриминации (ст. 14)

Индивидуальные
жалобы (ст. 34)

Обязательная сила и
исполнение
постановлений (ст. 46)

Типология кейсов, рассмотренных ЕСПЧ

Право на оказание
медицинской помощи

ВИЧ-позитивные

Лечение заключённых
с инвалидностью

Лечение пожилых и
тяжело больных
заключённых

Лечение заключённых
с психическим
расстройствами

Лечение
наркозависимых
заключённых

Пассивное курение в
заключении

Контроль тюремной
администрации за
медицинской
перепиской
заключённого

Каким образом государство должно исполнять своё обязательство по защите права заключённых на оказание медицинской помощи?

общие позиции Европейского Суда по правам человека,
применимые ко всем случаям

Стандарты оказания медицинской помощи

- Соблюдать **условия содержания** заключённых и обеспечивать здоровье и благополучие, в том числе, **путём оказания медицинской помощи**, [Худобин против России](#), 2006 год, § 93
- Диагнозы и лечение должны быть быстрыми и точными;
- Наблюдение – регулярное и систематичное;
- Комплексная терапевтическая стратегия по:
 - лечению заболеваний и
 - предотвращению их обострения.

[Питалев против России](#), 2009 год, § 54

Исключение:

Меры по лишению человека свободы часто могут включать ... [неизбежный] элемент [страдания или унижения, связанного с законным обращением или наказанием]. Тем не менее, нельзя сказать, что заключение под стражу само по себе поднимает вопрос о нарушении статьи 3 Конвенции. **Эту статью также нельзя толковать как устанавливающую общее обязательство освободить задержанного по состоянию здоровья или поместить его в гражданскую больницу, чтобы дать ему возможность получить определенную медицинскую помощь.**

[Кудла против Польши](#), 2000 год, §§ 92, 93

Позитивные обязательства государства по соблюдению гарантий права на жизнь

- Принимать НПА, обязывающие частные и государственные больницы принимать соответствующие меры для защиты жизни пациентов.
- Нести ответственность за
 - любые травмы, полученные во время содержания под стражей, особенно в случае смерти этого человека;
 - за действия или бездействия медицинского персонала.
- Объяснить причины смерти и лечения, которое было применено к заключённому до его смерти.
- Создать эффективную независимую судебную систему для:
 - установления причин смерти;
 - привлечения к ответственности виновных.

[Тарариева против России](#), 2006 год, §§ 73, 74; [Кац и другие против Украины](#), 2006 год, § 104

Как оценить качество оказанной помощи?

- ведётся ли постоянный письменный учёт состояния здоровья и лечения заключённого;
- есть ли указания на медицинское обследование;
- как описывается проводимая процедура/операция в медицинской документации;
- наличие необходимого оборудования.

Тарариева против России, §§ 76, 79-81, 87

Примеры нарушения Конвенции:

- Проведение процедуры переливания крови в наручниках, недоступность медикаментов, неэффективность расследования причин смерти.
 - (*Тарариева против России*, 2006 год)
- Отказ предоставить зубные протезы заключённому без зубов и денежных средств для их установки.
 - ([*Р.Д. против Румынии*](#), 2010 год)
- Отказ предоставить очки заключённому с близорукостью.
 - ([*Слюсарев против России*](#), 2010 год)
- Неполноценная медицинская помощь, диета и недостаточная обеспеченность инсулином заключённого с инсулино-зависимым типом диабета.
 - ([*Ногин против России*](#), 2015 год)

Российский фокус: исчерпание национальных средств защиты

- I. Оспаривание условий содержания под стражей по новой процедуре КАС РФ: обзор, судебная практика по делам, связанным с оказанием медицинской помощи, позиция Верховного Суда РФ.
- II. Оценка новой процедуры как эффективного средства правовой защиты перед обращением в ЕСПЧ.
- III. Преодоление рисков (не)исчерпания новой процедуры.

Обзор процедуры исчерпания по КАС РФ



Изменения в законодательстве об условиях содержания под стражей в 2019 году

- Пояснительная записка к законопроекту:
 - Во исполнение пилотного постановления по группе дел «Ананьев и другие против России»
 - «первоочередной задачей суда является установление, имело ли место нарушение условий содержания под стражей в исправительных учреждениях»
 - Мотивация законодателя: ЕСПЧ присуждает больше, чем российские суды
- Федеральный закон № 494-ФЗ от 27 декабря **2019** года о внесении изменений в:
 - ФЗ «О содержании под стражей» (статьи 17 и 71.1)
 - УИК РФ (статья 12.1)
 - КАС (глава 22, статья 227.1)
- **Требует исчерпания вплоть до Верховного Суда РФ**

Особенности предъявления требований о компенсации в рамках КАС РФ

часть 3, статья 227.1, глава 22 КАС РФ:

Требование о присуждении компенсации за нарушение условий содержания под стражей, содержания в исправительном учреждении **рассматривается судом одновременно с требованием об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, учреждения, их должностных лиц, государственных служащих по правилам, установленным настоящей главой, с учётом особенностей, предусмотренных настоящей статьёй.**

Практика российских судов по 227.1 КАС РФ



Основания административных исков по статье 227.1 КАС РФ и подход судов (I)

- Лица:
 - в заключении (продолжают отбывать наказание);
 - не в заключении;
- Иски:
 - об оспаривании действия/бездействия,
 - об устранении нарушения и/или
 - о выплате компенсации
 - морального вреда
 - за:
 - нарушение условий содержания;
 - неоказание медицинской помощи.
- Размер требуемой компенсации: 100, 250, 500 тыс. – 1 млн. рублей

Подход судов при рассмотрении дел по статье 227.1 КАС РФ:

- Суды ссылаются на Постановление Пленума Верховного Суда № 47 2018 года.
- Суды:
 - Направляют дело на новое рассмотрение в связи с неисследовани^{ем} всех доказательств и несоблюдением процедуры в рамках Главы 22 КАС;
 - Оставляют решения без изменения (чаще всего).

Особенности исчерпания с учётом позиции Верховного Суда РФ

[Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 47 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел, связанных с нарушением условий содержания лиц, находящихся в местах принудительного содержания»](#)

Почему право заключённых на оказание медицинской помощи включается в «условия содержания под стражей»?

- «Условия содержания под стражей» -
 - это условия, при которых реализуются права и обязанности лиц, в т.ч. на личную безопасность и охрану здоровья;
 - раскрываются через медико-санитарное обеспечение (статьи 17, 19, 24 ФЗ «О содержании под стражей»).
- Помещение заключённых, страдающих жизнеугрожающими заболеваниями, в условия,
 - не учитывающие особенности их состояния здоровья,
 - при отсутствии надлежащего ухода со стороны сотрудников органа или учреждения
- может свидетельствовать о нарушении условий содержания.

Требование к суду принимать меры предварительной защиты

В случае наличия реальной угрозы жизни или здоровью лишённого свободы лица суду надлежит принимать все зависящие от него меры... **в максимально короткий срок** ([статья 13](#) Конвенции против пыток, [часть 4 статьи 135](#) КАС РФ) и (или) **вынести определение о применении мер предварительной защиты** (например, **провести медицинское освидетельствование**) ([статья 85](#) КАС РФ).

Как проверять качество медицинской помощи:

учитывать режим мест принудительного содержания;

принимать во внимание законодательство об охране здоровья граждан;

проверять соответствие *порядкам* оказания медицинской помощи и *стандартам* медицинской помощи (утверждаются приказами Министерства здравоохранения РФ).

- «Порядок оказания медицинской помощи взрослому населению при заболевании, вызываемом вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)»,
- «Стандарт оказания специализированной медицинской помощи при ОРВИ тяжёлой степени тяжести».

Что должны учитывать суды при оценке медицинского обслуживания? (I)

- доступность (например, **обеспеченность лекарственными препаратами с надлежащими сроками годности**);
- своевременность,
- правильность диагностики,
- тождественность оказания медицинской помощи состоянию здоровья,
- лечебную и профилактическую направленность,
- последовательность, регулярность и непрерывность лечения,
- конфиденциальность,

Что должны учитывать суды при оценке медицинского обслуживания? (II)

- информированность пациента,
- документированность,
- профессиональную компетентность медицинских работников,
- обеспечение лишённого свободы лица техническими средствами реабилитации и услугами, предусмотренными индивидуальной программой реабилитации или абилитации инвалида.

Как доказать ненадлежащее оказание медицинской помощи?

Использовать акты медицинского освидетельствования и иную медицинскую документацию (например, протоколы решений врачебных комиссий, медицинская карта, журнал учёта приёма и т.д.).

Отсутствие сведений о проведении необходимых медицинских осмотров и (или) медицинских исследований может свидетельствовать о нарушении условий содержания лишённых свободы лиц.

Является ли исчерпание по КАС РФ эффективным средством правовой защиты в целях обращения в ЕСПЧ?

Позиции Европейского Суда по правам человека и Комитета Министров Совета Европы об эффективности мер национальной защиты по делам об условии содержания под стражей и о праве на медицинскую помощь

Выводы об исчерпании национальных средств правовой защиты

- *С одной стороны*, законодательство, подкреплённое свежей практикой судов, требует исчерпания по статье 227.1 КАС РФ.
- *С другой стороны*, указанная мера носит индивидуальный характер, не предотвращая/устраняя существо нарушения.
- Поскольку «условия содержания под стражей» включают в себя оказание медицинской помощи, ЕСПЧ уже признал компенсаторную индивидуальную меру по статье 227.1 КАС РФ эффективной (дело «Шмелёв и другие против России»).
- Однако в делах ЕСПЧ, посвящённых только вопросам оказания медицинской помощи, Суд, наоборот, приходил к выводу об отсутствии эффективных национальных правовых средств защиты

Оценка ЕСПЧ процедуры исчерпания по КАС РФ в делах об условиях содержания под стражей

- [Шмелёв и другие против России](#), 17 марта 2020 года, решение о неприемлемости:
 - Покрывает в основном материально-бытовые условия (искл.: отсутствие необходимой медицинской помощи (Васильев), совместное содержание в заключёнными, страдающими заразными болезнями (несколько кейсов))
- Индивидуальные меры (компенсация) признаны эффективными, следовательно, требуется исчерпание по КАС РФ.
- Нет оценки эффективности *превентивных* (общих) мер нового механизма.

Важно учитывать риски, связанные с (не)исчерпанием

- Формально закон позволяет исправить само нарушение, однако на практике иногда это сделать невозможно
- Варианты как исчерпания, так и неисчерпания несут в себе существенные риски для заявителей. Риски эти могут быть сняты только определённой позицией либо ЕСПЧ (в отношении необходимости исчерпания нового механизма для «смежных» нарушений), либо Верховного Суда (о том, распространяется ли **новый закон** на такие смежные ситуации). До принятия таких разъяснений неопределённость будет сохраняться.

Филатова М., Бутко А. Условия содержания под стражей: новый российский механизм защиты и практика европейских стран. Решение Европейского Суда по правам человека по делу Шмелёв и другие против России // Международное правосудие. 2020. №2(34). С.27–46.)

Отсутствие эффективных средств защиты по делам об оказании медицинской помощи

До вступления в силу статьи 227.1 КАС РФ

- [Попов против России](#), 2006 год
 - Усиленный надзор КМСЕ
 - Ожидание плана действий РФ
- [Литвинов против России](#), 2016 год, §§ 73-77 – общие принципы:
 - Компенсация по ГК РФ не даёт возможности остановить длящееся нарушение по неоказанию медицинской помощи
 - Признание права на компенсацию ставится в зависимость от наличия вины

После введения в действие статьи 227.1 КАС РФ

- [Солодников против России](#), 2 июня 2020 года, §§ 112-118 –
 - 13 - в России нет эффективных мер судебной защиты, не отправили исчерпываться по КАС РФ
- [Резолюция КМСЕ по группе дел «Булава против России»](#), 2021 ГОД
 - 3+13 – отсутствие эффективных средств судебной защиты
 - Индивидуальные меры исполнены
 - Нет оценки общих (превентивных) мер

Отчёт правительства о введении общих мер

[План действий](#) (по общим мерам) в рамках группы дел «Калашников» и «Ананьев и другие против России», 29 апреля 2019 года:

- **Нет информации о введении новых превентивных мер судебной защиты касательно оказания медицинской помощи.**
- §§ 39 - 41, меры по обеспечению адекватной медицинской помощи:
 - количественные, финансовые меры;
 - образовательные;
 - план по борьбе с ВИЧ-инфекцией;
 - концепция развития общих медицинских услуг в системе МВД на 2019-2024 года.

Как попытаться обойти риски признания жалобы в ЕСПЧ неприемлемой? Возможные стратегии:

- Обратиться за обеспечительными мерами по статье 85 КАС РФ.
- Параллельно обратиться за обеспечительными мерами по 39 Правилу (угроза жизни и здоровью).
- Обжаловать действия/бездействия по статье 227.1 КАС РФ.
- Не дожидаясь исчерпания – обращаться в ЕСПЧ со ссылкой на отсутствие эффективного средства правовой защиты, как признано в кейсе *Солодников против России*.

Что делать при отсутствии эффективных национальных средств защиты?

Возможности обращения в ЕСПЧ по 39 Правилу Регламента Суда

Перечень мер, санкционируемых ЕСПЧ по 39 Правилу

[Кондрулин против России](#), 2016 год, § 21:

В рамках 39 правила заявитель попросил обеспечить соответствующее лечение или освободить из-под стражи.

ЕСПЧ постановил осмотреть заявителя независимыми медицинскими экспертами для установления:

- 1) соответствовало ли лечение состоянию здоровья;
- 2) совместимо ли состояние его здоровья с условиями содержания в тюремной больнице;
- 3) требовало ли его состояние помещения в специализированную, возможно, гражданскую больницу.
- 4) обеспечить его перевод в специализированную больницу, если медицинские эксперты придут к выводу, что это требуется.

Вывод Суда относительно неисполнения обеспечительных мер

Неисполнение обеспечительных мер по 39 Правилу:

- привело к физическим и психологическим страданиям в нарушение статьи 3 Конвенции;
- влечёт нарушение обязательств государств в рамках статьи 34 Конвенции (индивидуальные жалобы).

(Кондрулин против России, 2016 год, §§ 35-62)

Общие выводы (I):

1. Европейская Конвенция в своих статьях охватывает различные аспекты права заключённого на оказание медицинской помощи: от права на жизнь и запрета пыток, до права на эффективное средство правовой защиты.
2. Практика как и Европейского Суда, так и Верховного Суда РФ опирается на международные стандарты оказания медицинской помощи и содержит критерии оценки *качества* такой помощи.

Общие выводы (II)

3. Не смотря на то что «условия содержания под стражей» включают право на охрану здоровья, Европейский Суд в последней практике по делам об оказании медицинской помощи не подтвердил наличие эффективного *превентивного* (общего) механизма.

4. Чтобы избежать пропуска сроков для обращения в ЕСПЧ, для «подстраховки» необходимо обращаться к наибольшему количеству альтернативных мер исчерпания: как и по общей процедуре КАС РФ (обеспечительные и компенсаторные меры), так и напрямую в ЕСПЧ (по 39 Правилу и обращение в Суд с жалобой без исчерпания по КАС РФ).

Спасибо за внимание!

