



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело №2-КГПР13-7

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

18 сентября 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда
Российской Федерации в составе

председательствующего Горчаковой Е.В.,
судей Анишиной В.И. и Ксенофонтовой О.А.
при секретаре Акулове Д.Г.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению Вологодского прокурора по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Вологодской области в интересах неопределённого круга лиц к Федеральному казённому лечебно-профилактическому учреждению «Межобластная больница № 10 Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Вологодской области» (далее – ФКЛПУ МБ-10), Управлению Федеральной службы исполнения наказаний по Вологодской области (далее – УФСИН России по Вологодской области), Федеральной службе исполнения наказаний (далее – ФСИН России) о понуждении к устранению нарушений законов о материально-бытовом и медико-санитарном обеспечении лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы и заключённых под стражу, по кассационному представлению заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Кехлерова С.Г. на апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Вологодского областного суда от 26 сентября 2012 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., поддержавшей доводы кассационного представления в части отмены апелляционного определения и полагавшей необходимым дело направить на новое апелляционное рассмотрение в Вологодский областной суд, возражения на кассационное представление представителя федерального казённого лечебно-профилактического учреждения «Межобластная больница № 10 Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Вологодской области», Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Вологодской области по доверенности Молевой Е.А., представителя Федеральной службы исполнения наказаний по доверенности Семякина Г.Н., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Вологодского городского суда от 12 июля 2012 г. заявление Вологодского прокурора по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Вологодской области удовлетворено частично, на ФКЛПУ МБ-10, УФСИН России по Вологодской области, ФСИН России возложена обязанность устранить имеющиеся нарушения законов о материально-бытовом и медико-санитарном обеспечении отбывающих наказание в виде лишения свободы и заключённых под стражу лиц:

- провести необходимые ремонтные работы по восстановлению фундамента больницы, устранению его осадки и трещин, ликвидации выпучивания и сырости на стенах;

- обеспечить обеззараживание сточных вод туберкулезного и инфекционного отделений больницы, сбрасываемых в городской канализационный коллектор;

- обеспечить незамедлительное устранение текущих дефектов отделки помещений (ликвидация протечек на потолках и стенах, следов сырости, плесени, заделка трещин, щелей, выбоин, восстановление отслоившейся облицовочной плитки, дефектов напольных покрытий и других);

- оборудовать отделения буфетными для раздачи пищи и помещениями для мытья посуды;

- обеспечить количество душевых кабин в стационарах из расчёта не менее 1 душевой кабины на 10 человек, работающих в отделениях инфекционного и туберкулезного профилей, в других отделениях - не менее 1 душевой кабины на 15 человек, работающих в наибольшей смене;

- обеспечить наличие в отделениях больницы санузлов для персонала, из расчёта один санузел для мужчин и женщин при численности работающих в смену не более 15 человек;
- оборудовать светильники общего освещения во всех помещениях больницы, размещаемые на потолках, сплошными (закрытыми) рассеивателями;
- оборудовать операционный блок хирургического отделения автономной системой приточно-вытяжной вентиляции и кондиционирования, обеспечивающей нормируемые параметры микроклимата и чистоту воздуха;
- обеспечить условия для проведения перевязок пациентам, исключая возможность распространения внутрибольничных инфекций;
- центральное стерилизационное отделение оборудовать системой приточно-вытяжной вентиляции и санитарным пропускником между нестерильной и стерильной зонами;
- поверхность стен, полов и потолков, а также приборы освещения помещений центрального стерилизационного отделения привести в состояние обеспечивающее их легкодоступность для влажной уборки и устойчивость к обработке моющими и дезинфицирующими средствами;
- оборудовать системой приточно-вытяжной вентиляции флюорографический кабинет и фотолaborаторию рентгенологического отделения, клинко-диагностическую лабораторию;
- оборудовать системой вытяжной вентиляции баню хозяйственной obsługi, работу бани организовать по типу санитарного пропускника;
- механизировать процессы, связанные с транспортировкой, погрузкой и разгрузкой белья в прачечной, привести в рабочее состояние лифт для доставки чистого белья в сушильное помещение;
- оборудовать прачечную системой приточно-вытяжной вентиляции;
- в пищеблоке оборудовать системой вытяжной вентиляции помещение моечной для посуды, установить на все находящиеся в данных помещениях светильники сплошные (закрытые) рассеиватели;
- обеспечить исправность и нормальное функционирование лифта для доставки готовой пищи из пищеблока в отделения больницы, исключить случаи доставки готовой пищи через общий вход с инфекционным отделением, баней, приёмным покоем и мойкой;
- обеспечить архитектурно-планировочными и конструктивными решениями здания и помещения для медицинской деятельности, включая палаты приёмного покоя, штрафные изоляторы, пищеблок, центральное стерилизационное и инфекционное отделения, оптимальные условия для осуществления лечебно-диагностического процесса, соблюдения санитарно-противоэпидемического режима и труда медицинского персонала с допустимой высотой помещений не менее 2,6 метра;

- обеспечить искусственную освещённость (общую и местную) и типы ламп во всех помещениях учреждения в соответствии с действующими нормами;

- оборудовать контейнерную площадку для отходов с твёрдым покрытием и въездом со стороны улицы на территории хозяйственной зоны больницы на расстоянии не менее 25 метров от окон, обеспечив её защитой от постороннего доступа, ограждением и навесом.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Вологодского областного суда от 26 сентября 2012 г. решение Вологодского городского суда от 12 июля 2012 г. в части удовлетворения заявления Вологодского прокурора по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Вологодской области отменено и по делу в данной части принято новое решение, которым в удовлетворении заявленных требований прокурору отказано.

Определением судьи Вологодского областного суда от 22 января 2013г. отказано в передаче кассационного представления прокурора Вологодской области, поступившего 24 декабря 2012 г., для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

10 апреля 2013 г. дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 5 августа 2013 г. кассационное представление с делом передано для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В кассационном представлении ставится вопрос об отмене апелляционного определения ввиду неправильного применения норм материального права и об оставлении без изменения решения суда первой инстанции.

Довод представителя ФСМН России по доверенности Семякина Г.Н. о необходимости оставления кассационного представления заместителя Генерального прокурора Российской Федерации без рассмотрения из-за пропуска процессуального срока, Судебной коллегией признаётся несостоятельным, поскольку при исчислении шестимесячного срока для кассационного обжалования вступивших в законную силу судебных постановлений время рассмотрения кассационных жалобы, представления в суде кассационной инстанции не учитывается (абзац седьмой пункта 8 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2012 г. № 29 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих производство в суде кассационной инстанции»).

Принимая во внимание, что настоящее дело в производстве кассационной инстанции Вологодского областного суда находилось с 24 декабря 2012 г. по 23 января 2013 г., Судебная коллегия считает, что кассационное представление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации на апелляционное определение направлено в

установленный законом срок.

Проверив материалы дела, обсудив обоснованность доводов кассационного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

В силу статьи 387 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных постановлений в порядке надзора являются существенные нарушения норм материального права или процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судом апелляционной инстанции при рассмотрении настоящего дела допущены такого характера существенные нарушения норм материального и процессуального права.

Из материалов дела усматривается, что Вологодской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Вологодской области в период с 2007 года по 2012 год проводились проверки соблюдения требований законодательства ФКЛПУ МБ-10, в ходе которых выявлялись многочисленные нарушения законов о материально-бытовом и медико-санитарном обеспечении лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы и заключённых под стражу. По итогам проверок прокуратурой было вынесено в адрес начальника ФКЛПУ МБ-10 семь представлений с требованием устранить нарушения закона. Однако надлежащие и достаточные меры не были приняты, о чём свидетельствует устранение лишь отдельных нарушений, что и явилось основанием для обращения прокурора в суд с заявлением о признании бездействия указанных лиц незаконным, нарушающим права как граждан, содержащихся в учреждении, так и персонала учреждения.

Установив, что ФКЛПУ МБ-10, УФСИН России по Вологодской области и ФСИН России не предпринимаются достаточные меры по устранению выявленных нарушений действующего законодательства о материально-бытовом и медико-санитарном обеспечении лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы и заключённых под стражу, суд первой инстанции удовлетворил заявление прокурора в указанной части.

Отменяя решение суда первой инстанции и отказывая Вологодскому прокурору по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Вологодской области в удовлетворении заявления, судебная коллегия по гражданским делам Вологодского областного суда исходила из того, что ФКЛПУ МБ-10 не уклоняется от обязанности по устранению выявленных нарушений санитарного законодательства, проведение всех мероприятий по устранению недостатков обеспечить не имеет возможности ввиду недостаточности выделяемых на данные цели из федерального бюджета денежных средств.

Также судебной коллегией по гражданским делам Вологодского областного суда принято во внимание, что УФСИН России по Вологодской области проработан вопрос с администрацией г. Вологды и Вологодской области о выделении земельного участка под строительство нового лечебно-профилактического учреждения уголовно-исполнительной системы (администрацией г. Вологды предложен земельный участок, ФСИН России одобрила дальнейшее проведение работ по закреплению земельного участка под строительство указанного объекта, вопрос финансирования будет рассмотрен в рамках подготовки государственной программы «Развитие здравоохранения»).

Указанные обстоятельства, по мнению суда апелляционной инстанции, позволяют сделать вывод о том, что незаконное бездействие ФКЛПУ МБ-10, УФСИН России по Вологодской области и ФСИН России в данном случае отсутствует.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит приведённые суждения ошибочными, основанными на неверном применении норм материального права.

В силу статьи 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Согласно статье 101 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации лечебно-профилактическая и санитарно-профилактическая помощь осуждённым к лишению свободы организуется и предоставляется в соответствии с Правилами внутреннего распорядка исправительных учреждений и законодательством Российской Федерации. В уголовно-исполнительной системе для медицинского обслуживания осуждённых организуются лечебно-профилактические учреждения (больницы, специальные психиатрические и туберкулезные больницы) и медицинские части, а для содержания и амбулаторного лечения осуждённых, больных открытой формой туберкулеза, алкоголизмом и наркоманией, - лечебные исправительные учреждения. Администрация исправительных учреждений несёт ответственность за выполнение установленных санитарно-гигиенических и противоэпидемических требований, обеспечивающих охрану здоровья осуждённых.

В соответствии со статьёй 13 Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» учреждения, исполняющие наказания, обязаны создавать условия для обеспечения правопорядка и законности, безопасности осуждённых, а также персонала, должностных лиц и граждан, находящихся на их территориях, обеспечивать охрану здоровья осуждённых, осуществлять деятельность по развитию своей

материально-технической базы и социальной сферы.

В силу положений статьи 9 названного закона финансовое обеспечение функционирования уголовно-исполнительной системы, прав, социальных гарантий её сотрудникам в соответствии с данным законом и федеральными законами является расходным обязательством Российской Федерации.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осуждённых, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, является ФСИН России.

Положением о Федеральной службе исполнения наказаний, утверждённым Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1314, установлено, что ФСИН России обеспечивает в соответствии с законодательством Российской Федерации правовую, социальную защиту и личную безопасность работников уголовно-исполнительной системы и членов их семей; условия содержания осуждённых и лиц, содержащихся под стражей, в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах; осуществляет: медико-санитарное обеспечение осуждённых и лиц, содержащихся под стражей, федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор; материально-техническое обеспечение деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, предприятий учреждений, исполняющих наказания; ведомственную экспертизу обоснования инвестиций в строительство, проектной документации на реконструкцию и строительство объектов уголовно-исполнительной системы, а также на капитальный ремонт зданий и сооружений; полномочия собственника в отношении федерального имущества, переданного учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы, предприятиям учреждений, исполняющих наказания; контроль деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, а также контроль за соблюдением законности и обеспечением прав осуждённых, лиц, содержащихся под стражей; эксплуатацию, техническое обслуживание и охрану имущества уголовно-исполнительной системы, а также необходимые меры по его сохранению и рациональному использованию; осуществляет функции главного распорядителя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание уголовно-исполнительной системы и реализацию возложенных на неё функций.

Согласно Уставу ФКЛПУ МБ-10 данное учреждение - юридическое лицо, участник бюджетного процесса, имеет лицевые счета, открытые в органах федерального казначейства, является лечебно-профилактическим учреждением для оказания квалифицированной и специализированной стационарной медицинской помощи, а также стационарного обследования

лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы и заключённых под стражу, выполняет функции исправительного учреждения в отношении находящихся в нём осуждённых, имеет гражданские права, соответствующие целям деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и несёт связанные с этой деятельностью обязанности. Учредителем ФКЛПУ МБ-10 является Российская Федерация, функции и полномочия которой осуществляет Федеральная служба исполнения наказаний, собственником имущества этого учреждения является Российская Федерация в лице ФСИН России, полномочия собственника в отношении федерального имущества, переданного учреждению на праве оперативного управления, осуществляет ФСИН России в соответствии с действующим законодательством (пункты 1.1-1.4, 1.7 Устава организации).

В соответствии с пунктом 2.1 Устава ФКЛПУ МБ-10 предметом и целями названного исправительного учреждения являются обеспечение охраны прав, свобод и законных интересов осуждённых; обеспечение правопорядка и законности в учреждении, безопасности содержащихся в нём осуждённых, а также работников уголовно-исполнительной системы, должностных лиц и граждан, находящихся на территории Учреждения; создание осуждённым условий содержания, соответствующих нормам международного права, положениям международных договоров Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

УФСИН России по Вологодской области в отношении ФКЛПУ МБ-10 осуществляет доведение бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств; проведение плановых и иных ревизий и проверок деятельности учреждения, контроль использования закреплённого за ним имущества. Источниками финансирования деятельности учреждения являются средства федерального бюджета, иные поступления, разрешённые законодательством Российской Федерации, при недостаточности у учреждения денежных средств ответственность по его обязательствам несут ФСИН России и УФСИН России по Вологодской области в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (пункты 4.3, 5.8, 5.12 Устава).

Судом второй инстанции при рассмотрении данного дела не приняты во внимание приведённые положения, не учтено, что ФСИН России, являясь главным распорядителем бюджетных средств, не только вправе, но и обязана для исполнения возложенных на неё, а также на ФКЛПУ МБ-10 и УФСИН России по Вологодской области государством обязанностей решать вопросы увеличения и сокращения объёмов финансирования, его распределения и перераспределения между учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы с учётом имеющихся потребностей, выделения на те или иные нужды дополнительного финансирования, использования для удовлетворения отдельных нужд финансирования их

внебюджетных источников.

Судебной коллегией по гражданским делам Вологодского областного суда необоснованно не применены Минимальные стандартные правила обращения с заключёнными, принятые в г. Женеве 30 августа 1955 г. Конгрессом Организации Объединённых Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, а также другие нормы международного права, получившие развитие в решениях Европейского Суда по правам человека (постановления Европейского Суда по правам человека от 30 июля 2009 г. по делу «Питалев против Российской Федерации», от 1 июня 2006 г. по делу «Мамедова против Российской Федерации», от 8 ноября 2005 г. по делу «Худоеров против Российской Федерации»).

Ссылка в апелляционном определении на объяснения заинтересованных лиц о строительстве нового лечебно-профилактического учреждения не опровергает вывод суда первой инстанции о неисполнении ФКЛПУ МБ-10, УФСИН России по Вологодской области и ФСИН России своих обязанностей в соответствии с требованиями указанных выше законоположений, поскольку факт проведения мероприятий по выбору земельного участка для указанных целей не свидетельствует о его фактическом выделении, оформлении и освоении.

Документы, подтверждающие принятие мер по внесению объекта строительства в государственную программу, не представлялись и не исследовались судом апелляционной инстанции.

Более того, как следует из содержания Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, она не предусматривает выделение денежных средств на нужды ФКЛПУ МБ-10 или строительство нового здания больницы в Вологодской области, а содержит лишь основные направления, формы и методы развития уголовно-исполнительной системы на указанный период. В настоящее время ни одной из федеральных и региональных целевых программ не предусмотрено финансирование мероприятий по устранению имеющихся в ФКЛПУ МБ-10 нарушений.

Таким образом, суд апелляционной инстанции, отменяя судебное постановление суда первой инстанции, принял новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, несмотря на отсутствие в материалах дела данных о полном и своевременном исполнении указанными юридическими лицами возложенных законом обязанностей и о принятии в соответствии с компетенцией всех необходимых мер по устранению имеющихся в деятельности ФКЛПУ МБ-10 нарушений законов, то есть допустил существенное нарушение требований процессуального законодательства об обязанности суда основывать решение только на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании (часть 2 статьи 195 Гражданского процессуального

кодекса Российской Федерации).

С учётом того, что допущенные судом апелляционной инстанций нарушения норм материального и процессуального права являются существенными, повлекли принятие незаконного судебного постановления, без их устранения невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов неопределённого круга лиц, апелляционное определение подлежит отмене.

Вместе с тем Судебная коллегия считает невозможным удовлетворить кассационное определение в части оставления без изменения решения суда первой инстанции, поскольку Судебная коллегия по гражданским делам Вологодского областного суда при рассмотрении апелляционных жалоб ФКЛПУ МБ-10 и УФСИН по Вологодской области в нарушение требований части 1 статьи 327.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации не проверила обоснованность всех доводов.

Так, в апелляционном определении отсутствуют правовая оценка утверждений ФКЛПУ МБ-10 и УФСИН по Вологодской области о незаконности возложения судом первой инстанции обязанности обеспечить обеззараживание сточных вод туберкулезного и инфекционного отделений больницы, сбрасываемых в городской канализационный коллектор; обеспечить архитектурно-планировочными и конструктивными решениями здания и помещения для медицинской деятельности, включая палаты приемного покоя, штрафные изоляторы, пищеблок, центральное стерилизационное и инфекционное отделения, обеспечить оптимальные условия для осуществления лечебно-диагностического процесса, соблюдения санитарно-противоэпидемического режима и труда медицинского персонала с допустимой высотой помещений не менее 2,6 метра; оборудовать контейнерную площадку для отходов с твёрдым покрытием и въездом со стороны улицы на территории хозяйственной зоны больницы на расстоянии не менее 25 метров от окон, обеспечив её защитой от постороннего доступа, ограждением и навесом.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 387, 389, 390 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Вологодского областного суда от 26 сентября 2012 г. отменить и дело направить на апелляционное рассмотрение в Вологодский областной суд.

Председательствующий

Судьи