

УДК: 342.9

**О НЕКОТОРЫХ НЕДОСТАТКАХ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ УРЕГУЛИРОВАНИИ ВОПРОСОВ УЧАСТИЯ
ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ СУДАМИ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ
С ГОСПИТАЛИЗАЦИЕЙ ГРАЖДАН В МЕДИЦИНСКУЮ ОРГАНИЗАЦИЮ
В НЕДОБРОВОЛЬНОМ ПОРЯДКЕ**

М. В. Маматов, Ю. Г. Насонов¹

В статье анализируются положения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и других законодательных актов по вопросам участия прокурора в рассмотрении судами дел, связанных с госпитализацией граждан в медицинскую организацию в недобровольном порядке. Авторы исследуют полномочия прокуроров и определяют недостатки регулирования, требующие внимания законодателя.

Ключевые слова: прокурор, госпитализация в недобровольном порядке, административное судопроизводство, медицинская организация, суд.

Конституция Российской Федерации провозглашает право каждого на жизнь, охрану здоровья и медицинскую помощь (ч. 2 ст. 7, ч. 1 ст. 20, ч. 1 ст. 41), а также определяет, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты здоровья, прав и законных интересов других лиц (ч. 3 ст. 55) [1]. В числе важнейших гарантий реализации указанных конституционных положений — установленный законодательством судебный порядок госпитализации в недобровольном порядке отдельных категорий больных. Прокурорам принадлежит высокая роль в обеспечении законности применения судами этой меры.

Значимость указанной тематики не вызывает сомнений в контексте соблюдения конституционного права на свободу и личную неприкосновенность, что обуславливают интерес все большего числа исследователей к различным ее аспектам, а нередко с позиции упоминания и общей поддержки работы прокуроров по соответствующему профилю [13, 14, 15]. Между тем, главные недостатки процессуального законодательства в сфере правового регулирования вопросов участия прокурора в рассмотрении судами дел о госпитализации граждан в медицинскую организацию в недобровольном порядке остаются за гранью широкого обсуждения. Для понимания существа отдельных из них необходимо обратиться к предметному анализу действующих правовых норм.

Известно, что в Законе Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» [2] определены основания для госпитализации в недобровольном порядке в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях (ст. 29) и одновременно указано, что надзор за соблюдением законности при оказании психиатрической помощи осуществляется

¹ Маматов Максим Владимирович — к. ю. н., заведующий отделом проблем участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

Насонов Юрий Генрихович — к. ю. н., ведущий научный сотрудник отделам проблем участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Генеральным прокурором Российской Федерации, прокурорами субъектов Российской Федерации и подчиненными им прокурорами (ч. 3 ст. 45). Более того, данным законом предусмотрено, что действия по оказанию психиатрической помощи могут обжаловаться прокурору (ч. 1 ст. 47), а также закреплено обязательное участие прокуроров как в рассмотрении судами заявлений о госпитализации в недобровольном порядке, подаваемых представителями медицинских организаций, в которых находятся соответствующие больные (ч. 2 ст. 33, ч. 3 ст. 34), так и в рассмотрении судами жалоб на действия медицинских работников, иных специалистов, работников социального обеспечения, а также врачебных комиссий, ущемляющие права и законные интересы граждан при оказании им психиатрической помощи (ч. 2 ст. 48).

Отдельное внимание в законодательстве уделено и лицам, страдающим заразной формой туберкулеза.

В силу п. 1 ст. 33 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [4] больные инфекционными заболеваниями, лица с подозрением на такие заболевания и контактировавшие с больными инфекционными заболеваниями лица, а также лица, являющиеся носителями возбудителей инфекционных болезней, подлежат лабораторному обследованию и медицинскому наблюдению или лечению и в случае, если они представляют опасность для окружающих, обязательной госпитализации или изоляции в установленном порядке.

Согласно ст. 10 Федерального закона от 18.06.2001 № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» [5] больные заразными формами туберкулеза, неоднократно нарушающие санитарно-противоэпидемический режим, а также умышленно уклоняющиеся от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза, на основании решений суда госпитализируются в медицинские противотуберкулезные организации для обязательных обследования и лечения в стационарных условиях (абзац первый п. 2), заявление о соответствующей госпитализации подается в суд руководителем медицинской противотуберкулезной организации, в которой больной туберкулезом находится под диспансерным наблюдением (п. 3), необходимо обязательное участие прокурора в рассмотрении судом такого заявления (п. 4). При этом указанный законодательный акт не содержит положений, определяющих обязательное участие прокурора по делам об обжаловании действий и решений медицинских работников и иных работников, участвующих в оказании противотуберкулезной помощи.

Необходимо учитывать, что в настоящее время рассмотрение и разрешение соответствующих дел осуществляется по правилам административного судопроизводства в порядке главы 30 и 31 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ, Кодекс) [3], а в ч. 7 ст. 39 этого кодифицированного законодательного акта указано, что прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, предусмотренных лишь настоящим Кодексом.

При этом Кодексом предусмотрено, что прокурор вступает в судебный процесс для дачи заключения по административным делам о госпитализации в недобровольном порядке гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, о продлении срока такой госпитализации гражданина или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке, а также по административным делам о госпитализации в недобровольном порядке гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию (соответственно ч. 3, 5 ст. 277, ч. 4 ст. 280 КАС РФ и ч. 4 ст. 283 КАС РФ). Норма, предусматривающая обязательное участие прокурора в рассмотрении судами дел об обжаловании действий и решений медицинских работников и иных лиц по вопросам госпитализации гражданина в медицинскую организацию, в КАС РФ отсутствует.

Следует отметить, что только в 2016 г. судами с участием прокурора рассмотрено 27 743 административных дела о госпитализации в недобровольном порядке, продлении

срока такой госпитализации, а также об освидетельствовании в порядке главы 30 КАС РФ (или 27,3% от всех административных дел, по которым прокурор вступал в процесс для дачи заключения), причем в 99,8% случаев судебные постановления по этим делам вынесены в соответствии с позицией (заключением) прокурора. Результаты анализа ситуации в региональном разрезе показывают, что наибольшее количество таких дел рассмотрено судами с участием прокуроров в г. Москве (8517), Республике Башкортостан (3133), Московской области (1684), Ленинградской области (1287), г. Санкт-Петербург (1189), Самарской области (1036), Архангельской области (901), Приморском крае (832), Оренбургской области (737), Республике Татарстан (729), на которые в совокупности приходится почти $\frac{3}{4}$ соответствующих показателей. С целью оспаривания судебных актов по данной категории дел, прокурорами принесено 17 апелляционных представлений (по 3-и случая в Забайкальском крае и г. Москве, по 2-а — в республиках Башкортостан и Крым, Оренбургской области; по 1-у — в Краснодарском крае, Курганской, Московской, Нижегородской и Пензенской областях), а кассационные представления не приносились [11].

Важно обратить внимание, что дополнительные гарантии соблюдения законности по делам данной категории отражают нормы Кодекса, содержащие требования об обязательном извещении прокурора для обеспечения возможности его участия в рассмотрении соответствующих административных дел. Между тем, последнее предложение в ч. 5 ст. 277 КАС РФ фактически противоречит положениям ч. 3 ст. 34 Закона Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», поскольку позволяет суду рассмотреть административное дело данной категории при неявке надлежаще извещенного прокурора.

Сложно подобрать аргументы для оправдания столь неправильного исключения, поскольку прокуроры всегда обязаны участвовать в рассмотрении таких дел во всех судебных инстанциях не только руководствуясь напрямую п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 26.04.2012 № 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе» [9], но и согласно смысла разъяснений органа конституционного контроля о том, что «гражданин, о принудительной госпитализации которого идет речь, лишен возможности каким-либо образом оспорить точку зрения представителя психиатрического стационара о том, что он не в состоянии присутствовать в судебном заседании в помещении суда» (абзац второй п. 3 определения Конституционного Суда Российской Федерации от 05.03.2009 № 544-О-П [6]).

И последнее. Разумеется, надо также учитывать, что прокурор вправе на основании ч. 1 ст. 39 КАС РФ самостоятельно обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами. Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, выраженной в определении от 12.01.2017 № 78-КГПР16-67 [7, 10] и п. 12 постановления Пленума от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» [8], данные положения являются общими и распространяются на все категории административных дел (в том числе на главы 30 и 31 КАС РФ, устанавливающие порядок производства по административным делам, связанным с госпитализацией отдельных категорий больных в недобровольном порядке).

В рамках случаев, связанных с госпитализацией отдельных категорий больных в недобровольном порядке, предъявление прокурором административного иска может обуславливаться необходимостью: 1) защиты интересов неопределенного круга лиц от тех граждан, которые в силу соответствующего заболевания подвергают опасности жизнь и здоровье окружающих; 2) защиты прав, свобод и законных интересов конкретных граждан, которые по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не могут сами обратиться в суд для оспаривания решений и действий

(бездействия), связанных с их незаконной госпитализацией в недобровольном порядке в медицинскую противотуберкулезную организацию или медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, а также неправомерным продлением срока такой госпитализации или психиатрическим освидетельствованием в недобровольном порядке.

«Прокурор, — отмечает Н. А. Игонина, — вправе также предъявить административное исковое заявление об обжаловании действий медицинских работников, иных специалистов, работников социального обеспечения и образования, а также врачебных комиссий, ущемляющих права и законные интересы инвалидов, в том числе при оказании им психиатрической помощи, в порядке главы 22 КАС РФ» [11, С. 53]. С этим следует согласиться с той оговоркой, что такое право прокурора следует понимать как неабсолютное и действующее ввиду того, что гражданин по состоянию здоровья не может сам обратиться в суд (то есть с учетом исключений, предусмотренных ч. 1 ст. 39 КАС РФ, то есть с учетом обоснования данного обстоятельства перед судом). При этом также добавим, что конструкция ч. 7 ст. 39 и ч. 4 ст. 218 КАС РФ обуславливает невозможность использования второй формы — вступление в процесс и дачу заключения при рассмотрении судами административных дел об обжаловании действий и решений медицинских работников и иных лиц по иным вопросам госпитализации гражданина в медицинскую организацию.

Таким образом, результаты предпринятого анализа показали следующее.

1. В настоящее время прокуроры могут обращаться в суд с административными исковыми заявлениями о госпитализации отдельных категорий больных в недобровольном порядке. При таких обстоятельствах не требуется внесение каких-либо законодательных коррективов, а сложности, связанные с отсутствием единообразия в судебной практике, на наш взгляд, могут быть преодолены с учетом обозначенной выше позиции Верховного Суда Российской Федерации.

2. Между тем, современная редакция ч. 7 ст. 39 КАС РФ не учитывает положений отраслевого законодательства, закрепляющего обязательное участие прокурора в рассмотрении судами дел об обжаловании действий и решений медицинских работников и иных лиц по вопросам госпитализации гражданина в медицинскую организацию, что не соответствует объективной необходимости. Для устранения этой несогласованности наиболее оптимальным решением является внесение изменений в ч. 7 ст. 39 КАС РФ, в которой первое предложение предлагается изложить в следующей редакции: «Прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административному делу в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими федеральными законами».

3. Кроме того, законодателю необходимо исключить последнее предложение в ч. 5 ст. 277 КАС РФ, позволяющее суду рассмотреть соответствующее административное дело в отсутствие надлежаще извещенного прокурора (правильным представляется подход, принятый, например, в ч. 5 ст. 283 КАС РФ).

Реализация указанных предложений, на наш взгляд, позволит повысить эффективность деятельности прокуроров по обеспечению законности в сфере охраны здоровья граждан и оказания им медицинской помощи.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства Российской Федерации, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
2. Закон Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // Ведомости Совета Народных Депутатов и Верховного Совета Российской Федерации, 20.08.1992, № 33, ст. 1913.
3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации, 09.03.2015, № 10, ст. 1391.

4. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Собрание законодательства Российской Федерации, 05.04.1999, № 14, ст. 1650.
5. Федеральный закон от 18.06.2001 № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 25.06.2001, № 26, ст. 2581.
6. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05.03.2009 № 544-О-П «По жалобе гражданки Хорошавцевой Надежды Николаевны на нарушение ее конституционных прав рядом положений Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 10.08.2009, № 32, ст. 4064.
7. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 12.01.2017 № 78-КГПР16-67. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Рос. газ. 2016. 3 октября.
9. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.04.2012 № 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе» // Законность. — 2012. — № 6. — С. 68–73.
10. Информационное письмо заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 07.02.2017 № 8-12-2017 «О правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации по вопросам полномочий прокурора». Документ опубликован не был.
11. Форма ГАС «Участие прокурора в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве» за 2016 г., утверждена приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 20.09.2016 № 590. Документ опубликован не был.
12. Игонина Н. А. Защита прокурором прав инвалидов вне уголовно-правовой сферы // Адвокат. — 2017. — № 1. — С. 51–57.
13. Мартынов А. В. Участники административного судопроизводства: понятие, виды и сравнительная характеристика с другими участниками судебных процессов // Административное право и процесс. — 2015. — № 11. — С. 53–62.
14. Павловская М. В. Особенности участия прокурора в административном судопроизводстве // Законность. — 2016. — № 1. — С. 3–7.
15. Рыбалова О. А. Участие прокурора в рассмотрении судом административных дел о принудительной госпитализации граждан в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь // Законность. — 2016. — № 2. — С. 21–24.

Рукопись поступила в редакцию 26.06.2017 г.

**SOME OF THE SHORTCOMINGS OF PROCEDURAL LAW IN THE
RESOLUTION OF QUESTIONS OF PARTICIPATION OF PROSECUTOR IN
CONSIDERATION BY COURTS OF CASES INVOLVING HOSPITALIZATION
OF A CITIZENS IN A MEDICAL ORGANIZATION IN INVOLUNTARY**

Mamatov M.V., Nasonov Y.G.

Mamatov Maksim V. — candidate of law, head of Department of problems of participation of Prosecutor in civil, arbitration and administrative proceedings, research Institute of the Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation

Nasonov Yurii G. — candidate of law, leading researcher Department of problems of participation of Prosecutor in civil, arbitration and administrative process of the Institute Academy of the Prosecutor General Russian Federation

Abstract. The article analyzes the provisions of the Code of administrative procedure of the Russian Federation and other legislative acts on the issues of participation of Prosecutor in consideration by courts of cases involving hospitalization of a citizen in a medical organization involuntarily. The authors explore the powers of prosecutors and determine the shortcomings of the regulation requiring the attention of the legislator.

Keywords: prosecutor, hospitalization involuntary, administrative proceedings, medical organization, the court.

References

1. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 04.08.2014, № 31, st. 4398.
2. Zakon Rossijskoj Federacii ot 02.07.1992 № 3185-1 «O psihiatricheskoj pomoshhi i garantijah prav grazhdan pri ee okazanii» // Vedomosti Soveta Narodnyh Deputatov i Verhovnogo Soveta Rossijskoj Federacii, 20.08.1992, № 33, st. 1913.
3. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 09.03.2015, № 10, st. 1391.
4. Federal'nyj zakon ot 30.03.1999 № 52-FZ «O sanitarno-jepidemiologicheskom blagopoluchii naselenija» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 05.04.1999, № 14, st. 1650.
5. Federal'nyj zakon ot 18.06.2001 № 77-FZ «O preduprezhdenii rasprostraneniya tuberkuleza v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 25.06.2001, № 26, st. 2581.
6. Opredelenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 05.03.2009 № 544-O-P «Po zhalobe grazhdanki Horoshavcevoj Nadezhdy Nikolaevny na narushenie ee konstitucionnyh prav rjadam polozhenij Zakona Rossijskoj Federacii «O psihiatricheskoj pomoshhi i garantijah prav grazhdan pri ee okazanii» i Grazhdanskogo processual'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii, 10.08.2009, № 32, st. 4064.
7. Opredelenie Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 12.01.2017 № 78-KGPR16-67. Dokument opublikovan ne byl. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».
8. Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 27.09.2016 № 36 «O nekotoryh voprosah primenenija sudami Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii» // Ros. gaz. 2016. 3 oktjabrja.
9. Prikaz General'nogo prokurora Rossijskoj Federacii ot 26.04.2012 № 181 «Ob obespechenii uchastija prokurorov v grazhdanskom processe» // Zakonnost'. — 2012. — № 6. — S. 68–73.
10. Informacionnoe pis'mo zamestitelja General'nogo prokurora Rossijskoj Federacii ot 07.02.2017 № 8-12-2017 «O pravovoj pozicii Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii po voprosam polnomochij prokurora». Dokument opublikovan ne byl.
11. Forma GAS «Uchastie prokurora v grazhdanskom, administrativnom i arbitrazhnom sudoproizvodstve» za 2016 g., utverzhdena prikazom General'nogo prokurora Rossijskoj Federacii ot 20.09.2016 № 590. Dokument opublikovan ne byl.
12. Igonina N. A. Zashhita prokurorom prav invalidov vne ugolovno-pravovoj sfery // Advokat. — 2017. — № 1. — S. 51–57.

13. Martynov A. V. Uchastniki administrativnogo sudoproizvodstva: ponjatie, vidy i sravnitel'naja harakteristika s drugimi uchastnikami sudebnyh processov // Administrativnoe pravo i process. — 2015. — № 11. — S. 53–62.

14. Pavlovskaia M. V. Osobennosti uchastija prokurora v administrativnom sudoproizvodstve // Zakonnost'. — 2016. — № 1. — S. 3–7.

15. Rybalova O. A. Uchastie prokurora v rassmotrenii sudom administrativnyh del o prinuditel'noj gospitalizacii grazhdan v medicinskuju organizaciju, okazyvajushhuju psihiatricheskuju pomoshh' // Zakonnost'. — 2016. — № 2. — S. 21–24.