**Прокурорский надзор в здравоохранении**

2018

Диплом

ПЛАН:

Введение

I. Общая характеристика и правовые основы прокурорского надзора за здравоохранением

II. Содержание организации работы по осуществлению прокурорского надзора за здравоохранениемЗаключение

Список использованной литературы

**Введение**

Обеспечить реализацию в полном объеме важнейших социальных принципов нашего государства – сохранение и улучшение здоровья граждан, оказание им высококвалифицированной, специализированной лечебно-профилактической помощи – задача здравоохранения, которое является сложной социально-экономической системой. В связи с этим необходимо помнить, что здравоохранение, сохраняя и восстанавливая здоровье человека, который является основным звеном трудового ресурса, оказывает непосредственное влияние на его качественные показатели. Все эти важные факторы имеют определяющее значение для поступательного и успешного развития общества и национальной экономики. Жизнь и здоровье гражданина при использовании его как трудового ресурса на благо экономики должны быть поставлены во главу угла.

В связи с этим, государство, понимая важность и значимость реализации задач в сфере здравоохранения не только для каждого отдельно взятого человека, но и для общества в целом, планомерно регулирует правовые отношения в данной области, что является единственно верным решением.

Результатом того, что прошедшие 10 лет в России ознаменованы положительными тенденциями в вопросах отношения граждан к своему здоровью, проведения активной государственной политики в сфере охраны здоровья, явилось существенное повышение доступности и качества оказания медицинской помощи и увеличение средней продолжительности жизни. Несмотря на это, до настоящего времени в Российской Федерации (далее - РФ) общее состояние и функционирование системы здравоохранения продолжает оставаться весьма сложным, часто сопровождается многочисленными нарушениями законодательства об охране здоровья граждан и нуждается в оптимизации.

В последние годы на территории Ростовской области, как, впрочем, и во многих других регионах нашей страны, наблюдается тенденция роста числа обращений граждан в органы прокуратуры о нарушениях в сфере здравоохранения, в связи с чем особую актуальность приобрели вопросы прокурорского надзора в сфере охраны здоровья[[1]](#footnote-1).

Основной функцией прокуратуры РФ является осуществление прокурорского надзора, представляющего собой взаимосвязанные действия прокуратуры, цель которых - предупреждение, выявление, пресечение и устранение нарушений законодательства РФ в различных сферах жизнедеятельности общества, включая сферу здравоохранения.

Прокуратура в России - тот государственный орган, который должен обеспечить соблюдение и исполнение иными органами, организациями, учреждениями, а также их должностными лицами и гражданами, основного закона нашего государства, которым является Конституция РФ, и иных законов нашей страны, на основе чего создается прочный правовой фундамент взаимодействия общества и государства. Таким образом, осуществление прокуратурой РФ функций по защите прав и свобод граждан в сфере здравоохранения законодательно закреплено и заключается прежде всего в реализации надзора за соблюдением и исполнением законодательства в данной сфере.

Право каждого гражданина на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения должна оказываться бесплатно, закреплено в РФ на конституционном уровне[[2]](#footnote-2).

Порядок осуществления контроля и надзора за качеством и безопасностью медицинской деятельности определен федеральным законом РФ от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»[[3]](#footnote-3) (далее - Федеральный закон N 323-ФЗ) и рядом иных подзаконных нормативных правовых актов.

Поскольку приоритетным направлением государственной политики РФ в области здравоохранения является повышение качества и доступности медицинской помощи, осуществление надзора за исполнением законодательства в указанной сфере имеет первостепенное значение для органов прокуратуры. Так, ведомственным нормативным правовым актом закреплено, что в процессе реализации прокурорского надзора прокуроры должны «акцентировать внимание на защите конституционных прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь»[[4]](#footnote-4).

Таким образом, основная задача прокурорского надзора в сфере здравоохранения заключается в выявлении нарушений, их последующем устранении, а также предупреждении в будущем.

Вопросы охраны здоровья населения России всегда требовали пристального внимания со стороны государственных органов. Статистические сведения о результатах прокурорской практики в РФ свидетельствуют о распространенности нарушений в сфере здравоохранения.

**Степень разработанности темы исследования***.*В процессе установления степени разработанности предмета настоящего исследования были изучены работы многих отечественных ученых, а также диссертации, защищенные в России с 2008 года. Проведенный анализ показал, что научных работ, затрагивающих вопрос прокурорского надзора в сфере здравоохранения, очень мало. Из них внимания заслуживают всего две:   
это исследование Ф.Х. Шериговой «Прокурорский надзор за исполнением законодательства о правах граждан на медицинскую помощь» (2009 г.) и свежая работа А.В. Шибиной «Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на охрану здоровья» (2018 г.).

Необходимо принимать во внимание, что указанной проблеме посвящали свои работы и другие известные ученые, как теоретики, так и практики. Среди исследователей можно выделить несколько авторов, чьи труды в той или иной степени посвящены интересующей нас тематике, а именно: В.Р. Авхадеева, Т.В. Ашиткову, В.Г. Бессарабову, В.П. Зимина,   
JI.A. Николаеву, В.П. Рябцева, М.В. Рубцова, А.В. Паламарчук,   
Р.Р. Сеченову, А.Е. Черных, Т.Ю. Холодову и др.

Несмотря на это, очевидны пробелы в изучении вопросов осуществления прокурорского надзора в сфере здравоохранения именно с учетом насущных политических и социально-экономических потребностей современного общества, что предопределило наш выбор темы исследования.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере здравоохранения.

**Предметом исследования** выступают теоретические и практические вопросы деятельности прокуратуры РФ по укреплению законности в сфере здравоохранения, особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства в этой сфере, проблемы правового, методического и организационного обеспечения надзора, практика реализации мер прокурорского реагирования на нарушения, оптимизация деятельности в изучаемой области.

**Цель выпускной квалификационной работы** состоит в том, чтобы провести комплексный анализ организации и деятельности прокуратуры РФ по осуществлению прокурорского надзора в сфере здравоохранения, а также в ходе исследования основных проблем, возникающих при осуществлении прокурорского надзора в сфере здравоохранения, предложить пути совершенствования действующего законодательства и выработать практические меры по совершенствованию нормативного правового регулирования и организации прокурорского надзора в сфере здравоохранения.

Для достижения цели выпускного квалификационного исследования необходимо решить следующие **задачи:**

1. Определить правовую основу и современное состояние прокурорского надзора в сфере здравоохранения.

2. Раскрыть содержание, специфику и задачи прокурорского надзора в сфере здравоохранения.

3. Определить предмет прокурорского надзора в сфере здравоохранения.

4. Выявить и систематизировать объекты прокурорского надзора в сфере здравоохранения.

5. Рассмотреть предусмотренные законодательством РФ полномочия прокурора при осуществлении прокурорского надзора в сфере здравоохранения и меры прокурорского реагирования, направленные на устранение нарушений закона.

6. Определить и проанализировать типичные нарушения законодательства в сфере здравоохранения.

7. С целью усовершенствования норм права РФ разработать научно обоснованные предложения, направленные на совершенствование законодательства и методической основы прокурорского надзора в сфере здравоохранения.

**Методологическая основа исследования**состоит в применении общих и частных научных методов познания, а именно:   
формально-логического, диалектического, сравнительно-правового, структурно-функционального, системно-аналитического методов, а также других методов исследования правовых явлений. Все перечисленные методы применялись в комплексе и были направлены на максимально полное и всестороннее исследование интересующих проблем.

**Нормативную основу** исследования составили: Конституция РФ, международные правовые акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие область исследования.

**Теоретической основой** исследования явились результаты теоретических исследований в области прокурорской деятельности отечественных ученых, таких как: Т.А. Ашурбекова, В.Г. Бессарабова,   
Н.Д. Бут, И.С. Викторова, А.Ю. Винокурова, С.И. Герасимова, В.Г. Даева, Е.Р. Ергашева, Н.Н. Карпова, В.В. Клочкова, М.Н. Маршунова,   
В.Г. Мелкумова, Л.А. Николаевой, В.П. Рябцева, А.Ф. Смирнова,   
А.Я. Сухарева, В.Б. Ястребова и других авторов.

**Эмпирическую основу** исследования составили материалы (в том числе статистические данные) прокурорского надзора в РФ и в Ростовской области за соблюдением прав граждан на охрану здоровья за период с 2016 по 2018 гг., а также информационно-аналитические материалы Генеральной прокуратуры РФ, материалы административной, уголовной и судебной практики.

**Научная новизна исследования** определяется тем, что данная работа является одним из немногих исследований актуальных вопросов организации и осуществления прокурорского надзора за соблюдением прав граждан в сфере здравоохранения.

**Теоретическая и практическая значимость** работы заключается в том, что выводы и рекомендации, полученные в рамках проведенного исследования на основе комплексного и всестороннего анализа состояния прокурорского надзора за здравоохранением, послужат совершенствованию законодательной базы и повышению эффективности данной деятельности. Кроме того, теоретическая значимость заключается в том, что совокупность сформулированных выводов и положений может быть использована в дальнейших научных исследованиях, посвященных данной проблематике.

**Структура выпускной квалификационной работы** определяется целью и задачами исследования и предопределена логикой исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения, библиографического списка.

**Глава 1 Общая характеристика и правовые основы прокурорского надзора за здравоохранением**

Услугами в сфере здравоохранения пользуется каждый человек в любом возрасте. Именно поэтому основная функция здравоохранения в буквальном смысле жизнеобеспечивающая. От состояния здравоохранения зависит как здоровье нации, так и здоровье каждого человека в отдельности.

Не один десяток лет задачи повышения уровня здравоохранения, улучшения и сохранения здоровья нации являются проблемами мировыми. Так, еще в далеком 1993 году на 51-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения Всемирной организацией здравоохранения был провозглашен лозунг «В XXI веке - здоровье для всех»[[5]](#footnote-5). На сегодняшний день данную проблему, по нашему мнению, можно смело рассматривать в контексте глобальных проблем человечества, поскольку она затрагивает не только интересы населения каждой отдельно взятого государства, а охватывает все страны, так как имеется реальная угроза для настоящего и будущего всего мира. Чтобы успешно решать все чаще возникающие проблемы в данной сфере, требуется объединение усилий и действий всех государств и народов. Сейчас многие страны мира пытаются решать данные проблемы в консолидации, и зачастую только такой подход позволяет добиваться положительных результатов на практике.

В РФ прокуратура не относится ни к одной из ветвей власти, это уникальный государственный орган. Деятельность прокуратуры исключительно самостоятельна и весьма специфична. Никто и ни при каких обстоятельствах не может оказывать давления на этот орган, наделенный надзорными функциями. В процессе реализации надзорных функций прокуратура осуществляет вневедомственный надзор за исполнением норм законов, действующих на территории РФ, и, в случае выявления нарушений, незамедлительно принимает меры к нарушителям, предусмотренные законом[[6]](#footnote-6).

Деятельность прокуратуры, выраженная в прокурорском надзоре, направлена на обеспечение законности, выявление, устранение и предупреждение нарушений закона и является основной функцией прокуратуры РФ. Прокурорский надзор весьма специфичен, поскольку наделен особым, присущим только ему, содержанием, для которого характерно, что законность одновременно является и целью, и принципом, и средством деятельности прокуратуры. Прокурорский надзор – это взаимосвязанные действия прокуратуры, направленные на предупреждение, выявление, пресечение и устранение нарушений законов и других актов государственными и иными органами, должностными лицами[[7]](#footnote-7).

Прокурорский надзор как вид государственной деятельности, которая направлена на исполнение законов Российской Федерации, также влечет за собой непозволительность любого вмешательства в его осуществление. Это обязательное требование закреплено законодательно в положении закона о прокуратуре, согласно которому при осуществлении прокурорского надзора органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы надзора и контроля, а осуществляют вневедомственный контроль. Также в данном законе закреплено, что в процессе осуществления своей надзорной деятельности прокуратура не наделена полномочиями вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность тех, в отношении кого этот надзор осуществляется.

Интересен тот факт, что в настоящее время прокурорский надзор не распространяется на рядовых граждан. В советский период он был распространен и на них. Отличительной особенностью прокурорского надзора является то, что он осуществляется от имени государства – Российской Федерации. Именно эта характеристика отличает прокурорский надзор от иных видов надзора (контроля)[[8]](#footnote-8).

В трудах по юридическим наукам часто встречается понятие «общий надзор», под которым подразумевают именно надзор прокурорский. Обозначение «общий надзор», по мнению некоторых авторов, позволяет отграничивать рассматриваемую отрасль прокурорского надзора от иных других. При этом интересен тот факт, что термин «общий надзор» не закреплен в действующем законодательстве, регулирующем прокурорский надзор. Однако, на практике понятием «общий надзор» широко пользуются непосредственно работники органов прокуратуры.

По нашему мнению, использование термина «общий надзор» в юридической литературе и работниками прокуратуры можно объяснить следующими обстоятельствами:

Во-первых, в положениях ранее действовавшего законодательства советского периода среди основных направлений деятельности прокуратуры было закреплено: «надзор за исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами (общий надзор)»[[9]](#footnote-9). В действующем законе о прокуратуре подобного положения нет, но его продолжают употреблять для обозначения того же понятия, и это не противоречит логике.

Во-вторых, прокурорский надзор осуществляется в разнообразных сферах общественных отношений, урегулированных различными нормами права, и характеризуется большим количеством участвующих в них субъектов. Поэтому вполне справедливо данный вид надзора обозначать термином «общий надзор».

Правовое поле, на котором прокуратура реализует свои полномочия, настолько обширно, что закономерно требует своей конкретики. Конкретизация содержится в положениях закона. Так, приказом Генеральной прокуратуры РФ в качестве основных направлений надзорной деятельности закреплены «надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере социальных прав человека и гражданина»[[10]](#footnote-10).

Реализуя полномочия за соблюдением исполнения законов, органы прокуратуры руководствуются, во-первых, положением основного закона Российской Федерации – Конституции РФ, действие которой осуществляется прямо и на территории всей России, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

Деятельность прокуратуры по надзору очень важна и многогранна. В юридической литературе условно выделяют два направления, по которым осуществляется прокурорский надзор[[11]](#footnote-11). Наряду с функционированием в процессе надзора эффективного механизма, призванного защищать права, свободы и интересы граждан, общества и государства и направленного на укрепление и обеспечение законности, данная деятельность имеет еще и большое профилактическое значение, так как направлена на предупреждение правонарушений в будущем, выявление их на начальных стадиях, а также позволяет принимать меры к их устранению.

В основном законе Российской Федерации закреплено, что наше государство является социальным[[12]](#footnote-12). Бесспорно, на пути становления и развития России как социального государства, наша страна в лице своего руководства ставит перед собой множество важных и непростых задач, в том числе и задач в сфере здравоохранения, направленных на обеспечение здоровья человека и защиту его прав в этой области. В решении этих задач принимают участие различные государственные институты (чаще всего ведомственный надзор (контроль)), в том числе и прокуратура РФ (вневедомственный надзор), деятельность которой по укреплению законности в здравоохранении обусловлена общей социальной политикой нашего государства.

Бесспорно, стоит согласиться с мнением Н.В. Черемисиной о том, что система здравоохранения нашего государства – это ключевое звено, благодаря которому обеспечивается национальная безопасность страны[[13]](#footnote-13). В таком случае, если имеют место недостатки и проблемы в реализации государственной политики в здравоохранении, то это негативно влияет не только непосредственно на гражданина, но и на национальную безопасность в сфере охраны здоровья граждан.

В самом общем виде, система здравоохранения представляет собой сложную систему, включающую в себя организации, предприятия, учреждения и иные хозяйствующие субъекты (независимо от того, к какому ведомству они принадлежат), при условии, что их деятельность непосредственно связана с производством, обеспечением, контролем качества, проведением работ по предупреждению заболеваний, реализацией медицинской техники, лекарственных средств и медицинских услуг, управлением и организацией процессами и финансами в сфере здравоохранения[[14]](#footnote-14).

На сегодняшний день системе здравоохранения все же удалось добиться заметных позитивных изменений в области показателей здоровья населения нашей страны.

Так, начиная с 2005 года общая продолжительность жизни в нашей стране стала расти и к 2017 год достигла показателя 72,7 лет, при этом средняя продолжительность жизни мужского населения 67,5 лет и 77,6 лет - для женщин. Одновременно, начиная с 2005 года смертность снижалась, и если в 2005 году показатель смертности равнялся 2303935 человек, то в 2016 году – 1891015[[15]](#footnote-15).

Также следует отметить, что проведенная государством работа в сфере охраны здоровья позволила существенно повысить доступность медицинской помощи и ее качество[[16]](#footnote-16). Государством на постоянной основе реализуется комплекс различных мер, направленных на охрану здоровья граждан.

Несмотря на все позитивные тенденции, состояние здравоохранения в России до настоящего времени продолжает оставаться весьма сложным и нередко сопровождается множественными нарушениями законодательства в сфере здравоохранения. Проблем в данной сфере достаточно, и все они требуют своего решения. Причем решение проблем должно быть оперативным, поскольку от этого зависят здоровье и жизнь граждан.

Именно органы прокуратуры РФ играют особо важную, центральную роль для обеспечения защиты прав, которые имеет любой гражданин в вопросах охраны здоровья и положенной по закону медицинской помощи, поскольку, как правило, многие ущемленные в правах граждане обращаются за помощью и защитой своих прав именно в органы прокуратуры. В настоящее время прокуратура является едва ли не единственным органом государства, предоставляющим населению нашей страны правовую помощь на безвозмездной основе, и который наиболее оперативно и эффективно реагирует на нарушения законов, в том числе и в сфере здравоохранения.

Государство заботится о своих гражданах и их здоровье, и с этой целью на постоянной основе организована масштабная планомерная и целенаправленная работа по обеспечению охраны здоровья российских граждан и совершенствованию системы здравоохранения.

Прокурорский надзор в области здравоохранении распространяется на весьма широкий спектр жизненно важных вопросов, в связи с чем является значимым и востребованным это направление деятельности прокуратуры, от результатов которой зависит в том числе и национальная безопасность.

В 2007 году данное направление прокурорского надзора на законодательном уровне было признано приоритетным[[17]](#footnote-17). Ряд авторов считает, что в настоящее время определять прокурорский надзор в качестве приоритетного направления нельзя, поскольку данное положение было отменено приказом Генерального прокурора РФ № 461 от 04.09.2014 г. По нашему мнению, отсутствие законодательного закрепления не мешает тому, что прокурорский надзор является важным и остается первостепенным по своей сути, ведь приоритетность определяется не «прописанностью» в законе, а значимостью решаемых задач.

Ряд авторов до настоящего времени продолжают рассматривать данное направление прокурорской деятельности в качестве приоритетного и обосновывают свое мнение в своих научных трудах. Так, Р.Ю. Немнозова в своем исследовании указывает, что «под приоритетом прокурорской деятельности необходимо понимать направление прокурорской деятельности, обладающее характером первоочередности по отношению к другим направлениям»[[18]](#footnote-18). Используя подобную трактовку, мы считаем, что прокурорский надзор в сфере здравоохранения - это как раз очень животрепещущая и первоочередная задача, а следовательно, приоритетная.

Кроме того, стратегическое развитие экономики страны, обеспечение национальной безопасности и демографического роста в настоящее время обусловлены прежде всего реальными достижениями в сфере обеспеченности соблюдения прав российских граждан на охрану здоровья, и это объективно ставит прокурорский надзор за здравоохранением в число приоритетных направлений деятельности прокуратуры.

Актуальность проблем в сфере здравоохранения всегда требовала пристального внимания со стороны работников органов прокуратуры. Такая необходимость закреплялась и в ведомственных нормативных правовых актах. Так, еще в 2007 году приказом Генеральной Прокуратуры РФ всем прокурорским сотрудникам было предписано «акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации прав на охрану здоровья и медицинскую помощь»[[19]](#footnote-19). Данное положение действует и в настоящее время.

В результативности и эффективности деятельности прокуратуры в сфере защиты прав граждан в здравоохранения заинтересован каждый гражданин. Однако, при этом, к сожалению, хоть раз в жизни практически любому из граждан приходилось сталкиваться с нарушением своих прав в данной области. Статистика свидетельствует, что чаще всего граждане за защитой своих нарушенных прав в сфере охраны жизни и здоровья в 2016-2018 годах обращались, как правило, в прокуратуру, и ни одно обращение не осталось без рассмотрения. Популярность таких обращений объясняется тем, что прокуратура, как мы уже говорили ранее, является органом, который оперативно помогает восстановить нарушенные права и наиболее доступен для обращений граждан[[20]](#footnote-20).

Важность и значимость осуществления прокурорского надзора в здравоохранении неоднократно отмечалась в своих выступлениях и Генеральным прокурором РФ. Так, 27 апреля 2016 года на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ Генеральный прокурор РФ особо отметил, что в 2015 году состояние законности в сфере здравоохранения требовало постоянного контроля. Затем, в 2017 году, выступая на расширенном заседании коллегии по итогам работы органов прокуратуры за 2016 г., он же вновь отметил значительное число нарушений законов именно в сфере здравоохранения и подчеркнул, что они не должны оставаться без прокурорского реагирования.

Анализ статистических сведений о результатах прокурорской практики в РФ за 2015-2018 годы свидетельствует о распространенности нарушений в сфере здравоохранения. Цифровые показатели наглядно демонстрируют, что количество связанных с этими нарушениями актов прокурорского реагирования так же растет из года в год.

Все вышеизложенное является доказательством того, что проблемы в сфере здравоохранения существуют, являются очень актуальными и вполне обоснованно требуют постоянного внимания со стороны прокуроров всех уровней. Причем работа в этой сфере должна проводится организованно и на постоянной основе. Игнорирование и попустительство недопустимо.

Такие повышенные требования диктуют необходимость постоянной работы по совершенствованию и повышению эффективности прокурорского надзора в сфере здравоохранения. В последние годы существенно переосмыслена концепция организации прокурорского надзора применительно ко всем сферам жизнедеятельности. Были разработаны и внедрены в практическую деятельность качественно новые формы и методы работы, позволяющие добиться большей эффективности при осуществлении прокурорского надзора в здравоохранении[[21]](#footnote-21).

Однако, несмотря на проводимые прокурорами мероприятия по укреплению законности в анализируемой области правоотношений, количество выявляемых нарушений законов и актов прокурорского реагирования на них остается довольно высоким.

До настоящего времени все предпринимаемые меры не позволили радикально изменить ситуацию по укреплению законности в сфере соблюдения прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, и, безусловно, в этом вопросе необходимо совершенствование надзорной деятельности.

Деятельность прокуроров по осуществления прокурорского надзора в сфере здравоохранения должна включать в себя комплекс взаимосвязанных мер, в том числе должны приниматься меры, которые позволят на практике своевременно устранить все выявленные нарушения, меры, направленные на предотвращение впредь подобных нарушений, и меры упреждающего характера.

В 2008 году законодательство нашей страны приняло нововведения в части организации государственного контроля (надзора). На законодательном уровне была закреплена обязательность применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Однако, это касалось не всех видов подобного контроля (надзора), а лишь отдельных, установленных законодательством. Если говорить применительно к сфере здравоохранения, то первоначально на нее не распространялся риск-ориентированный подход[[22]](#footnote-22), который был пилотным проектом, преследующим цель снижения давления на бизнес и защиту прав добросовестных хозяйствующих субъектов. Но уже на практике применение риск-ориентированного подхода привело к положительным результатам, в связи с чем решено было расширить перечень видов государственного контроля (надзора), на которые распространялось обязательное применение этого подхода.

В 2016 году Правительством РФ в перечень видов государственного контроля (надзора) был включен госконтроль качества и безопасности медицинской деятельности[[23]](#footnote-23), то есть с этого периода на него распространялся риск-ориентированный подход. Возникла необходимость в выработке и реализации комплекса организационно-практических мер, направленных на повышение эффективности прокурорского надзора в сфере медицинской деятельности.

На этом основании уже с 2016 года с целью достижения эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля при исполнении деятельности по соблюдению законодательства о защите прав субъектов предпринимательства прокурорам всех уровней предписано обращать особое внимание на применение риск-ориентированного подхода. Прокуроры должны были давать оценку законности по всем предложениям, поступающим от органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, перед включением их в ежегодный план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Одновременно на прокуроров была возложена обязанность проверять законность проводимых этими органами контроля (надзора) проверок и проводить разъяснительную работу о положениях законодательства в сфере защиты прав предпринимателей[[24]](#footnote-24).

Учитывая важность поставленной задачи, прокурорами в рамках осуществления ими прокурорского надзора на постоянной основе внимательно изучаются все включенные в план предложения контролирующих органов о проведении проверок. С этой целью прокуроры наделены полномочиями исключать те проверочные мероприятия, которые были включены в план с нарушением требований к риск-ориентированному подходу.

В ходе исследования, проведенного в рамках предыдущего параграфа, было установлено, что в настоящее время прокурорский надзор за здравоохранением является самостоятельным, одним из наиболее значимых, актуальных и приоритетных направлений деятельности прокуратуры РФ по укреплению законности в сфере охраны жизни и здоровья граждан нашей страны.

Прокурорский надзор в здравоохранении имеет определенную специфику, в значительной степени определяющую его пределы в данной области. Специфический характер позволяет отграничивать его от иных направлений прокурорского надзора.

Любая деятельность государства ориентирована определенной целью, достижение которой логически диктует постановку конкретных задач. Это же касается и такой общественно полезной и важной деятельности как деятельность прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора, в том числе в здравоохранении.

По нашему мнению, для уяснения целей и задач прокурорского надзора по рассматриваемому направлению необходимо вспомнить общие положения о целях и задачах прокурорского надзора. В юридической литературе многие авторы придерживаются той позиции, что, выделяя цели и задачи по отдельным направлениям прокурорского надзора, необходимо одновременно учитывать и положения о едином общем прокурорском надзоре, преследующем свои общие цели (задачи), предмет и особенности прокурорского надзора по отдельному направлению[[25]](#footnote-25). Следовательно, и цель, и предмет прокурорского надзора в здравоохранении помимо положений об общем надзоре будут включать в себя особенности сферы здравоохранения.

Исследователь сферы прокурорского надзора на современном этапе развития нашего государства, О.В. Воронин, подчеркивает, что «результат, к которому в процессе осуществления прокурорского надзора стремится прокуратура РФ, и является целью прокурорского надзора»[[26]](#footnote-26).

Основная цель прокурорской деятельности в сфере общего надзора преследует:

1) главенство закона;

2) укрепление и единство законности (правовая цель надзорной деятельности);

3) защиту прав и свобод человека и гражданина;

4) защиту охраняемых законом интересов общества и государства[[27]](#footnote-27).

Однако, как мы уже говорили, определение цели немыслимо без постановки конкретных задач, обеспечивающих ее достижение. При этом задачи прокурорского надзора не являются строго определенными и неизменными. Содержание этих задач напрямую зависит от происходящих в обществе в данный момент времени экономических и социально-политических процессов и может меняться под их влиянием.

Задачи прокурорского надзора закреплены в положениях приказов и указаний Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов РФ.

К основным общим задачам прокурорского надзора можно отнести:

1. обеспечение на всей территории РФ должного уровня конституционной законности. Так, прокуроры проводят работу, направленную на приведение в точное соответствие с положениями Конституции Российской Федерации, федеральным законодательством и иными нормативно-правовыми актами субъектов РФ;
2. выявление прокурорами всех уровней фактов нарушений действующего законодательства, причин и условий, этому способствующих, а также принятие мер, направленных на устранение и предупреждение нарушений в будущем, используя предоставленные полномочия.

В настоящее время прокурорский надзор осуществляется более чем по тридцати направлениям и сферам деятельности. Ряд авторов в юридической литературе порой направление прокурорского надзора обозначают как «подотрасль» прокурорского надзора[[28]](#footnote-28), однако, по нашему мнению, подобное обозначение является лишним, так как не в полной мере отражает суть. Каждое из направлений надзорной деятельности прокуратуры, помимо общих целей и задач прокурорского надзора имеет свои дополнительные, специфические, цели и задачи.

Рассматриваемое в нашем исследовании направление надзора прокуратуры – это контроль за достижением законности в сфере здравоохранения, который своей целью преследует обеспечение:

1) точного и неуклонного соблюдения закрепленных в положениях Конституции РФ норм о правах граждан на охрану их здоровья и оказание им медицинской помощи;

2) исполнения действующего законодательства РФ в сфере здравоохранения;

3) должного уровня законности в сфере исполнения законодательства РФ, как федерального так и регионального уровня, о правах граждан на медицинскую помощь;

4) надлежащей и своевременной защиты прав граждан на охрану здоровья и получение медицинских услуг в целях недопустимости лишения или ограничения этого права, а также защиты охраняемых законом интересов общества и государства в данной сфере с учетом установленных государством гарантий в здравоохранении.

Как и при общем надзоре, достижение обозначенных целей прокурорского надзора за здравоохранением осуществляется посредством постановки и выполнения определенных задач. Следовательно, цель - это основное, к чему необходимо стремиться в ходе осуществления деятельности, а задачи носят в большей степени обеспечительный характер, и они не самостоятельны, а напрямую зависят от поставленной цели.

В юридической научной литературе, исходя из цели прокурорского надзора в здравоохранении, выделяют конкретные задачи, решение которых и обеспечит достижение цели прокурорского надзора в этой сфере.

По мнению А.В. Шибиной, в качестве задач, выполняемых органами прокуратуры в процессе рассматриваемого направления надзорной деятельности, определены:

1. выявление и пресечение нарушений прав граждан на охрану здоровья и соблюдение соответствующих законов (законодательства о здравоохранении, о рассмотрении обращений, о персональных данных и пр.), в том числе при принятии объектами прокурорского надзора нормативных правовых актов (ведомственного характера);
2. устранение выявленных фактов нарушений прав граждан на охрану здоровья и соблюдение соответствующих законов средствами прокурорского реагирования, при одновременном детальном разъяснении пострадавшим порядка защиты их прав (в случае необходимости оказание правовая помощь);
3. привлечение к установленной законом ответственности лиц, нарушивших права граждан на охрану здоровья и законы;
4. принятие действенных мер в рамках компетенции по возмещению причиненного такими нарушениями ущерба;
5. принятие мер в рамках компетенции по предупреждению нарушений прав граждан на охрану здоровья и соблюдение соответствующих законов, выявление причин и условий, способствующих их совершению, и последующее принятие мер по их полному устранению[[29]](#footnote-29).

Ряд других ученых считают, что круг задач прокурорского надзора в здравоохранении более обширен. Например, Ю.Е. Винокуров считает, что прокуратура в процессе надзорной деятельности за здравоохранением должна решать следующие задачи:

1. надлежащим образом организовать работу, направленную на своевременное и полнообъемное получение и незамедлительное реагирование на информацию, содержащую сведения о правонарушениях в указанной сфере, включая нарушения прав граждан на медицинскую помощь;
2. на постоянной основе обеспечить проведение мониторинга и последующего качественного анализа складывающейся обстановки законности в сфере здравоохранении, в том числе осуществлять прогнозирование будущих показателей;
3. деятельность прокуратуры по надзору в здравоохранении осуществлять на основе детального планирования деятельности с учетом прогнозных показателей, полученных на основе анализа;
4. в ходе проводимых в рамках надзорной деятельности проверок обеспечить выявление фактов нарушений прав граждан на медицинскую помощь и незамедлительное принятие комплекса реальных мер по восстановлению нарушенных прав;
5. подвергать детальному изучению все правовые акты, издаваемыми поднадзорными прокурору органами, на предмет соответствия их требованиям закона, и в обязательном порядке опротестовывать выявленные незаконные правовые акты;
6. по каждому установленному факту нарушения прав граждан в сфере здравоохранения принимать исчерпывающие меры для привлечения виновных лиц к предусмотренной законом ответственности;
7. осуществлять регулярное и своевременное информирование о состоянии законности и складывающейся правоприменительной практике прокурорской деятельности в сфере надзора за здравоохранением органов государственной власти, органов местного самоуправления и других заинтересованных лиц[[30]](#footnote-30).

По нашему мнению, оба взгляда на круг задач, стоящих перед прокуратурой при осуществлении надзора в здравоохранении, верны и последовательное решение обозначенных задач будет способствовать достижению целей прокурорского надзора за здравоохранением и обеспечит наступление значительного профилактического эффекта от этой деятельности.

В широком смысле характер прокурорского надзора в сфере здравоохранения определяется содержанием тех законов, которые обязательны для исполнения при надзоре прокуратуры.[[31]](#footnote-31) Следовательно, прокурор, который непосредственно осуществляет надзор в данной области, должен не только быть наделен соответствующими полномочиями, но и обладать определенным уровнем знаний, в частности, он должен знать и уметь применять в практической деятельности законодательную базу, регулирующую данную сферу. Для успешной деятельности немаловажное значение играет и определенный опыт работы сотрудника прокуратуры.

Согласно определению, данному С.И. Ожеговым, «предмет - это то, на что направлено какое-нибудь действие»[[32]](#footnote-32). Согласно доктринальным представлениям общей теории права, под предметом понимают «совокупность общественных отношений, которые по своей природе могут поддаваться нормативно-организационному воздействию и в конкретно-исторических условиях требуют правового регламентирования»[[33]](#footnote-33). Характерные особенности, способы и средства правового регулирования напрямую зависят от содержания и характера совокупности общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования. Нас интересует сфера здравоохранения.

Существует достаточно большое количество трактовок понятия предмета прокурорского надзора. Эти трактовки весьма разнообразны и, как следствие, влекут за собой различия в толковании. Рассмотрим некоторые из них. Особые споры по поводу того, что именно считать предметом прокурорского надзора, имели место среди ученых в советский период. По нашему мнению, отсутствие единства в мнениях по данному вопросу в советское время неслучайно и даже закономерно. Это объясняется тем, что в тот период времени на прокуратуру порой возлагались функции и задачи, вообще ей не свойственные. Так, в советский период на прокуратуру была возложена обязанность принимать участие в деятельности комиссий, перед которыми стояла задача устанавливать запасы зерна и принимать все необходимые меры для предупреждения фактов его хищения[[34]](#footnote-34). Подобные изменения в обязанностях прокуратуры в различных сферах и объясняет постоянное расширение предмета прокурорского надзора, о чем наглядно свидетельствуют различные определения, содержащиеся в юридической литературе того времени.

Наиболее детальное и удачное определение представлено советским ученым С.А. Емельяновым. Согласно этому определению, предметом прокурорского надзора является «выявление нарушений законности и обстоятельств, способствующих им, пресечение и предупреждение правонарушений, восстановление законности и привлечение виновных к ответственности»[[35]](#footnote-35). Это определение не потеряло своей актуальности и в наши дни.

По мнению А.Ф. Козлова, все существующие в советское время определения, как правило, были далеки от совершенства, поскольку в них предмет сводится к определению содержания деятельности прокуратуры[[36]](#footnote-36).

Для каждого из направлений прокурорского надзора предмет определен положениями соответствующей статьи ФЗ «О прокуратуре РФ». В интересующей нас сфере здравоохранения главная роль, безусловно, отводится надзору, целью которого является соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Такая ситуация объясняется тем, что надзорная деятельность прокуратуры в сфере здравоохранения является составной и неотъемлемой частью прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека, для которого предметом надзора является соблюдение абсолютно всеми субъектами, за которыми надзирает прокуратура, Конституции РФ, кроме того, исполнение законов, действующих на территории РФ, обеспечивающих права и свободы человека и гражданина, а также надзор за точным соответствием указанным положениям издаваемых контролируемыми субъектами нормативных правовых актов.

Для уяснения предмета прокурорского надзора в здравоохранении необходимо учитывать особенности правоотношений в данной сфере, которые, по мнению Д.С. Сунцова, обусловлены, с одной стороны, «спецификой объекта медицинского вмешательства» и, с другой, многообразием существующих форм и видов медицинской деятельности[[37]](#footnote-37).

С учетом этого, А.В. Шибиной было предложено считать предметом прокурорского надзора в здравоохранении «соблюдение конституционно установленных и законодательно конкретизированных прав граждан в сфере охраны и укрепления здоровья, перечисленными ФЗ «О прокуратуре РФ»[[38]](#footnote-38) органами и должностными лицами, участвующими в реализации правовых, организационных и экономических основ охраны здоровья граждан, в том числе в ходе оказания медицинской помощи, осуществления профилактических мероприятий и лекарственного обеспечения населения»[[39]](#footnote-39).

Особенности прокурорского надзора в рассматриваемой нами сфере имеют исключительно социальное значение. В число этих особенностей можно отнести:

- наличие широкого спектра прав граждан в сфере охраны здоровья, соблюдение которых обеспечивает прокуратура, а порядок реализации регламентирован межотраслевыми правовыми нормами (системой прав, включающей права на благоприятные условия жизнедеятельности, на распоряжение своим здоровьем, репродуктивные права), которые, обладая относительной самостоятельностью, являются составным элементом содержания права на охрану здоровья и медицинскую помощь;

- специфику медицинской услуги как объекта правоотношений;

- тесную связь (общность предметов) рассматриваемого направления прокурорского надзора и прокурорского надзора за исполнением законодательства о бюджете, о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (с учетом обусловленности исполнением соответствующих законов фактической реализации прав граждан на охрану здоровья);

- широкий круг объектов прокурорского надзора (в том числе непосредственно не входящих в систему здравоохранения), определяемый его предметом[[40]](#footnote-40).

Таким образом, проведенное в рамках настоящего параграфа исследование позволило обозначить, что цель прокурорского надзора в сфере здравоохранения – защита прав граждан, главенство закона, укрепление законности в деле охраны здоровья, защита охраняемых законом интересов общества и государства с учетом установленных государством гарантий, а предмет - совокупность общественных отношений, основанных на взаимных обязательствах государства и гражданина, напрямую связанных с тем, каким образом исполняется законодательство в сфере здравоохранения, регулируется механизм предоставления медицинской помощи с правовой стороны и реализуются права гражданина на предоставление этой медицинской помощи.

Анализ действующего законодательства показывает, что надзорная деятельность прокуратуры регламентируется достаточно большим количеством законов[[41]](#footnote-41). Для деятельности прокуратуры по осуществлению каждого из направлений прокурорского надзора помимо вышеперечисленных нормативных правовых актов, будут иметь значение еще и специализированные законы (в зависимости от направления надзора). Что касается интересующей нас сферы - прокурорского надзора за здравоохранением, то анализ юридической литературы свидетельствует, что до настоящего времени не выработан единый (универсальный) подход к определению категории правовой основы прокурорского надзора в указанной сфере. Чаще всего под правовой основой прокурорского надзора за здравоохранением понимают совокупность нормативных правовых норм, содержащихся в международных законах, федеральном, региональном и местном законодательстве, непосредственно регламентирующих данное направление надзорной деятельности[[42]](#footnote-42).

Среди всего многообразия предлагаемых определений понятия «правовая основа прокурорского надзора» наиболее отражающим суть, по нашему мнению, является определение, предложенное А.В. Шибиной: «совокупность правовых актов, обеспечивающих реализацию прокурорского надзора (регулирующих организацию и порядок деятельности, полномочия субъектов надзора) и необходимые условия для его осуществления (включая установление механизма и гарантий соблюдения прав граждан, компетенцию и ответственность объектов прокурорского надзора)[[43]](#footnote-43)».

Исходя из представленного определения, все правовые акты, составляющие правовую основу прокурорского надзора в здравоохранении, можно условно разделить на правовые акты, которые регламентируют надзорную деятельность самой прокуратуры и правовые акты, являющиеся основой механизма соблюдения гарантий и прав граждан и входящие в сферу компетенции и ответственности объектов прокурорского надзора. Первая группа является общей для всех направлений надзора, а вторая имеет специфику в зависимости от направления. В рамках настоящего исследованию более детальному изучению подлежит вторая группа.

Международно-правовые акты, являющиеся источниками, формирующими правовую основу деятельности органов прокуратуры по надзору в здравоохранении, своими положениями узаконивают права гражданина на обеспечение охраны здоровья и медицинской помощи. Одновременно, как правило, положениями этих же нормативных правовых актов на государство накладывается обязанность обеспечить реализацию данного права. К примеру, во Всеобщей декларации прав человека закреплено право каждого человека «на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья»[[44]](#footnote-44). Ряд конвенций, принятых Генеральной ассамблеей ООН, также содержат аналогичные положения и устанавливают особые требования по обеспечению права на охрану здоровья человека[[45]](#footnote-45).

Бесспорно, что на содержание национальных законов, действующих в отдельно взятых странах, существенное влияние оказывают положения международных правовых актов, в том числе это наблюдается и в законодательстве нашей страны. В условиях происходящих в мире процессов глобализации имеет место стойкая тенденция приведения положений национального законодательства к единообразному и унифицированному виду (как по форме, так и по содержанию), в том числе и законодательства в области здравоохранения[[46]](#footnote-46). Подобный процесс затронул и законодательство России.

В нашем государстве основным правовым актом, устанавливающим правовые основы деятельности прокуратуры и одновременно узаконивающим право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, безусловно, является Конституция РФ[[47]](#footnote-47). На государство возлагается обязанность обеспечивать реализацию данного права и одновременно защищать его. Положения Конституции РФ, закрепляющие права граждан в интересующей нас сфере, имеют фундаментальное значение.

С целью обеспечения реализации данного права в положениях действующей Конституции РФ закреплено, что медицинская помощь абсолютно всем гражданам в нашей стране оказывается бесплатно в учреждениях здравоохранения (государственных и муниципальных) за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

Анализ юридической литературы свидетельствует о том, что указанное конституционное положение не всегда содержалось в положениях основного закона нашего государства. Примерно с 60-х годов XX века советскими учеными стали высказываться идеи о том, что в основном законе страны в обязательном порядке необходимо закрепить положение о бесплатной медицинской помощи. При этом рассматривать это право граждан СССР надо было исключительно как самостоятельный элемент правоспособности советского гражданина и никак иначе[[48]](#footnote-48). Данные идеи были поддержаны и воплощены в жизнь. По нашему мнению, закрепление данного права на конституционном уровне было необходимо.

Рассматриваемое нами конституционно закрепленное и защищаемое государством право является «неотъемлемым и неотчуждаемым благом», которое принадлежит человеку на протяжении всей жизни. Ни один человек ни при каких обстоятельствах не может быть лишен этого права, а также не вправе осуществлять его передачу иным лицам. В этой связи В.В. Комарова в своих научных трудах называла данное право «фундаментальным, отправным юридическим установлением» и вполне справедливо подчеркивала, что это право нуждается в «повышенной защите со стороны государства»[[49]](#footnote-49).

В процессе реализации конституционных положений ведущая роль отводится законодательным гарантиям соблюдения прав граждан на охрану здоровья, представляющим собой исходные (отправные, базовые) начала, позволяющие не только обеспечить права, но и направленные на их развитие и создание всех необходимых условий для их использования.

В нашей стране на государственном уровне признается важность и значимость для каждого человека прав, предоставленных ему Конституцией РФ в сфере здравоохранения. Закономерно, что общественные отношения, возникающие в данной сфере, должны подвергаться детальному правовому регулированию.

Правовое регулирование в сфере прокурорского надзора за здравоохранением должно осуществляться с позиций разных отраслей права, а специфику этой сферы отражает целый ряд нормативных правовых актов, в том числе сугубо медицинской направленности. Порой сложность состоит в том, что нормы «рассредоточены» по многим законодательным актам и отсутствует возможность их объединения в один законодательный акт.

Помимо того, что регулирование данных общественных отношений осуществляется различными отраслями права, И.С. Викторов указывает, что все законодательство в области охраны здоровья граждан условно можно разделить уровень федеральных законов и уровень законов, принимаемых субъектами РФ[[50]](#footnote-50).

Начнем рассмотрение с уровня федеральных законов РФ, регулирующих общественные отношения в сфере здравоохранения. Данные законы на территории РФ обладают прямым действием и подлежат неукоснительному исполнению всеми субъектами[[51]](#footnote-51).

Непосредственно в сфере здравоохранения базовым и наиважнейшим является Федеральный закон РФ от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». В литературе некоторые авторы данный закон так и называют «основным законом в сфере здравоохранения». Данный федеральный закон регулирует общественные отношения в сфере здравоохранения и его основная цель - обеспечить функционирования механизма четкого и полнообъемного выполнения возложенных этим законом полномочий в сфере здравоохранения[[52]](#footnote-52).

Помимо указанного «основного, фундаментального» федерального закона общественные отношения в области здравоохранения регулируются еще рядом нормативных правовых актов федерального уровня. Причем стоит заметить, что существование большого количестве этих законов необходимо, что объясняется важностью и многогранностью регулируемой сферы общественных отношений. Рассмотрим наиболее значимые из них.

Регулирование общественных отношений в сфере здравоохранения требует соответствующего детального правового регулирования отношений в областях, которые непосредственно связаны с:

- обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия населения[[53]](#footnote-53);

- иммунопрофилактикой инфекционных болезней[[54]](#footnote-54);

- оказанием помощи медицинского характера инвалидам[[55]](#footnote-55);

- лицензированием отдельных видов медицинской деятельности[[56]](#footnote-56);

- обеспечением лекарственными средствами[[57]](#footnote-57) и т.д.

С целью более полной и четкой регламентации всех сфер охраны здоровья, недопущения пробелов в законодательном регулировании, в РФ действуют федеральные законы, которые более детально регламентируют виды оказания бесплатной медицинской помощи. В первую очередь, общественные отношения, связанные с оказанием некоторых отдельных видов оказания бесплатной медицинской помощи, таких как психиатрическая помощь, донорство, помощь больным туберкулезом и СПИДом, трансплантация в медицине и т.д., регулируются соответствующими законодательными актами федерального уровня[[58]](#footnote-58).

К общественным отношениям, подлежащим необходимому регулированию в сфере здравоохранения, относятся также отношения, которые возникают в связи с осуществлением обязательного медицинского страхования. Данные отношения, как и прочие, регулируются соответствующим федеральным законом, который регламентирует отношения между субъектами и участниками ОМС, связанные с формированием и расходованием средств ОМС, содержанием и реализацией базовой и территориальной программ ОМС и др[[59]](#footnote-59).

Количество федеральных законов по вопросам охраны здоровья граждан и оказания гражданам медицинской помощи слишком велико, поэтому мы остановились только на основных из них.

Исследуя правовую основу деятельности здравоохранения, нельзя не упомянуть об Указах Президента РФ в той их части, что касается интересующей нас области. К основным из них относятся принятые 7 мая 2012 г. президентские Указы № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения», № 606 «О мерах по реализации демографической политики РФ». Также не стоит забывать и о постановлениях Правительства РФ в этой сфере.

В связи с тем, что Указы Президента РФ и постановления правительства РФ предназначены для исполнения законов в сфере здравоохранения, они занимают важное место среди подзаконных нормативных правовых актов, и прокуратура, осуществляя надзорную деятельность в сфере здравоохранения, в обязательном порядке должна учитывать положения данных подзаконных актов.

Стремясь к повышению эффективности системы здравоохранения, с 1 марта 2018 года в РФ реализуется государственная программа «Развитие здравоохранения». Данная программа является документом, определяющим цели, задачи и пути развития здравоохранения в нашей стране на период   
2018-2025 годы. Ответственным исполнителем программы определено Министерство здравоохранения. Всего в программу включены 9 направлений (подпрограмм). До настоящего времени ведутся споры о необходимости ее реализации. По нашему мнению, этот спор разрешит только время и оценить эффективность программы можно будет только по конечным результатам.

Все элементы, составляющие правовую основу прокурорского надзора за здравоохранением, могут быть систематизированы в зависимости либо от предмета регулирования, либо от юридической силы.

Отличительная особенность предмета прокурорского надзора за здравоохранением объясняется внутренним содержанием тех законов, исполнением которых обязана контролировать прокуратура.

Проведенное исследование правовой основы прокурорского надзора за здравоохранением позволяет точно определить объекты прокурорского надзора в данной сфере, что должно содействовать качественному и результативному осуществлению прокуратурой возложенных надзорных функций и скорейшему достижению поставленных целей в деле укрепления законности.

Прокурорский надзор не может быть реализован в отношении неопределенного круга объектов. Это касается всех направлений надзора. Действуя в сфере здравоохранения, прокуратура осуществляет свои надзорные полномочия исключительно в отношении строго определенного, установленного законами, круга поднадзорных объектов.

В юридической литературе под объектами прокурорского надзора понимают «круг учреждений, предприятий, организаций, должностных лиц, на которые распространяется надзор прокуратуры»[[60]](#footnote-60).

Из содержания ст. 21 Закона о прокуратуре, можно сделать вывод, что в самом общем виде к числу объектов прокурорского надзора отнесены органы государственной власти, органы местного самоуправления, контролирующие органы, их должностные лица, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

Что касается непосредственно надзора за здравоохранением, то стоит согласиться с И.С. Викторовым, который под объектами данного направления надзора понимает объекты, реализующие законные требования, прежде всего, право гражданина на медицинскую помощь[[61]](#footnote-61). Непосредственно в субъектах РФ прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законности не только органами исполнительной и законодательной власти, но и местного самоуправления, к ним же относятся территориальные органы контроля в сфере здравоохранения, территориальные фонды обязательного медицинского страхования, а также органы управления и руководители государственных, муниципальных и частных лечебно-профилактических учреждений[[62]](#footnote-62).

Обычно в юридической литературе при упоминании объектов прокурорского надзора имеет место простое перечисление органов власти, юридических и физических лиц, на которые распространяется компетенция прокурора. Согласно этой логике, в сфере здравоохранения в число поднадзорных объектов в основном входят органы государственного надзора и муниципального контроля в данной сфере и их должностные лица.

Принимая во внимание необходимость упорядочения научных представлений, необходимо провести систематизацию многочисленных объектов надзора прокуратуры в области соблюдения права человека на охрану его здоровья. Классифицировать данные объекты можно по различным основаниям - в зависимости от цели деятельности, характера полномочий объектов и др.

По характеру полномочий, осуществляемых в сфере охраны здоровья, объекты можно разделить на органы, наделенные властными полномочиями, и на органы, не наделенные подобными возможностями в сфере здравоохранения (например, Министерство здравоохранения РФ и органы управления, руководители коммерческих и некоммерческих организаций)[[63]](#footnote-63).

В свою очередь, органы, наделенные властными полномочиями в сфере здравоохранения, в зависимости от их полномочий можно подразделить с учетом следующих критериев:

- владеющие административно-юрисдикционными полномочиями и не имеющие таких функций органы и должностные лица (например, Росздравнадзор и управления здравоохранения при органах местного самоуправления);

- владеющие нормотворческими полномочиями (существуют органы, наделенные правом осуществлять нормотворческую деятельность, и не наделенные этим правом);

- обладающие разрешительными полномочиями, среди них органы, предоставляющие разрешения (например, органы Росздравнадзора), и органы, не предоставляющие разрешения (например, Фонд обязательного медицинского страхования);

- характеризующиеся определенным уровнем публичной власти органы, некоторые из них действуют на федеральном уровне, а другие - на уровне субъектов РФ и уровне муниципальной власти (например, органы управления здравоохранением муниципальной власти)[[64]](#footnote-64).

Классификацию невластных объектов надзора (органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций в сфере охраны здоровья) чаще всего проводят в зависимости от основной цели деятельности организации и выделяют объекты, оказывающие:

- медицинские услуги и услуги по лекарственному обеспечению (лечебно-профилактические организации);

- сопутствующие и посреднические услуги в сфере здравоохранения (организации по сопровождению и транспортировке пациентов);

- услуги по защите прав застрахованных лиц и экспертизе медицинской деятельности (страховые медицинские организации);

- услуги по лекарственному обеспечению (фармацевтические организации);

- услуги по определению степени утраты здоровья (бюро   
медико-социальной помощи).

Компетенция прокуратуры - это совокупность всех прав и обязанностей прокуратуры как органа государственной власти или совокупность полномочий. Используя предоставленные ему полномочия, прокурор, являясь публично-властным субъектом, выражает свою волю.

Ряд авторов используют термины «полномочие» и «правомочие» как абсолютно идентичные. Для понятия «полномочие прокурора» главным и обязательным признаком будет закрепление его в положениях закона либо иного нормативного правового акта, обладающего общеобязательной силой.

В юридической литературе чаще всего под «полномочиями» понимают «установленный круг прав и обязанностей кого-либо, возникающие из его служебных обязанностей, основанных на трудовых отношениях в какой-либо сфере деятельности» либо «предоставление должностному лицу права в соответствии с должностью, которую он занимает, и возложение юридической обязанности для совершения юридически значимых действий»[[65]](#footnote-65). Анализ данных определений свидетельствует, что имеет место соединение юридической обязанности с правом и, если использовать термин «правомочие», то это может повлечь за собой игнорирование возложенных обязанностей.

К.И. Амирбеков определяет «полномочие» как «совокупность законодательно установленных прав и обязанностей прокурора, посредством применения которых прокурор публично выражает свою волю в форме соответствующих юридических актов»[[66]](#footnote-66).

Многообразие полномочий прокурора, обусловленное многофункциональным характером прокурорской деятельности, объясняет возможность проведения их классификаций по различным основаниям.

Понятие полномочий прокурора по надзору за здравоохранением необходимо рассматривать, базируясь на сочетании Закона о прокуратуре и специального законодательства, регулирующего данную область. Говоря о полномочиях прокурора при осуществлении надзорной деятельности в сфере здравоохранения, можно сформулировать следующее определение: «совокупность прав и обязанностей, которыми, в соответствии с действующим законодательством, наделен прокурор для реализации возложенных на него надзорных функций в сфере здравоохранения».

Полномочия в сфере надзора для прокурора устанавливаются Законом о прокуратуре и другим отраслевым законодательством (например, в нашем случае - законодательством в сфере здравоохранения)[[67]](#footnote-67).

Положениями ст. ст. 22, 27, 30, 33 Закона о прокуратуре определяются надзорные полномочия прокурора (общие), однако, по нашему мнению, их описание имеет несколько поверхностный характер.

К.И. Амирбеков отмечает, что все принадлежащие прокурору в соответствии с законом полномочия можно разделить на две группы по признакам, характеризующим их внешний функционал и внутреннюю организацию[[68]](#footnote-68).

В свою очередь, первая группа включает надзорные и ненадзорные полномочия, которые классифицируются в числе прочих оснований по сферам правоотношений, которые они обеспечивают.

Чаще всего в юридической литературе мы можем встретить следующую классификацию полномочий прокурора в зависимости от цели: проверочные полномочия (цель - выявление нарушений законов); полномочия по реагированию (цель - устранение нарушений); полномочия профилактического характера (цель – предупредить и предотвратить нарушения). Осуществляя надзор, прокурор зачастую использует полномочия, которые помогают достигать не одну, а одновременно несколько целей. Так, использую протест, прокурор преследует своей целью не только отменить незаконный правовой акт, но и - цель предотвратить наступление последствий от его применения.

Существует еще одна классификация полномочий прокурора в сфере надзора. В соответствии с ней, все надзорные полномочия делят на:

1. общие надзорные полномочия – это полномочия, закрепленные в положениях ст. 22 Закона о прокуратуре, и применяемые во всех отраслях прокурорского надзора.

2. специальные надзорные полномочия, то есть полномочия, которые используются прокурором про осуществлении надзорной деятельности в отдельных отраслях. Помимо Закона о прокуратуре, специальные надзорные полномочия закрепляются и в ином отраслевом законодательстве (например, в нашем случае – в сфере здравоохранения).

В зависимости от обусловленности внутренним нормативным актом (Законом о прокуратуре), юридическая наука также делит общие надзорные полномочия прокурора на полномочия, направленные на:

1. выявление нарушений законов (сформулированы в п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре);

2. устранение нарушений, с одновременным привлечением к ответственности виновных лиц (сформулированы в п. 2-3 Закона о прокуратуре).

Первая группа полномочий по выявлению нарушений законов, включает в себя следующие права:

а. предъявив служебное удостоверение, прокурор может на законных основаниях находиться на территориях и в помещениях федеральных органов исполнительной власти, а также органов представительной и исполнительной государственной власти субъектов РФ, местного самоуправления, военного управления, контроля, мест принудительного содержания, и органов управления коммерческих и некоммерческих организаций.

б. в случае возникшей необходимости прокуроры имеют право доступа ко всем документам, материалам перечисленных в п. а органов и организаций, а также право проверить исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах их нарушения (обращениями и сообщениями граждан, информацией, содержащейся в средствах массовой информации и т.п.).

Под документами в данном случае понимаются любые правовые акты (нормативные и ненормативные), находящиеся в том помещении, где прокурор осуществляет свою деятельность в виде надзорной проверки. В качестве документов могут выступать как письменные, так и сведения на электронных носителях. Кроме прочего, в качестве материалов могут выступать образцы рентген-снимков, медицинское оборудование (электрокардиограф), особенно на предмет их исправности. В том случае, если в ходе осуществления полномочий по надзору прокурору стали известны сведения, содержащие государственную тайну, то он не имеет право на ее разглашение. То же самое касается и иных, охраняемых законом, тайн (в нашем случае – врачебной тайны).

в. прокурор имеет право проверять исполнение законов. Данное полномочие является наиболее важным среди других полномочий при выявлении нарушений законодательства.

г. в случае возникновения необходимости в специальных познаниях при осуществлении предоставленных полномочий прокурор имеет право потребовать себе в помощь выделить специалиста для разъяснения возникших вопросов. Например, при проведении проверок государственных бюджетных лечебных учреждений на территории Ростовской области прокурор может потребовать выделения специалиста из Министерства здравоохранения Ростовской области.

д. прокурор наделен правом вызова должностных лиц и граждан для дачи объяснений по выявленным фактам нарушений законов.

Помимо уже отмеченных нами, можно выделить универсальные (применяемые прокурорами всех уровней) и индивидуально-определенные полномочия (применяемые только прокурором одного уровня)[[69]](#footnote-69) в качестве самостоятельной классификационной группы надзорных полномочий.

Прокурор посредством актов прокурорского реагирования при осуществлении надзора за здравоохранением использует те полномочия, которые предоставил ему закон для выявления и устранения нарушений.

Под актами прокурорского реагирования понимаются специальные документы, в которых закреплены решения прокуроров, вынесенные ими в установленном законом порядке в процессе реализации возложенных на них полномочий и имеющие властно-распорядительный характер.

Принято считать, что в сфере здравоохранения, где оперативность порой это жизненная необходимость, именно такая мера реагирования как протест при осуществлении прокуратурой надзорной деятельности способствует быстрому устранению выявленных нарушений закона. Однако, до настоящего времени на практике у прокуроров встречаются некоторые проблемы при использовании этого акта реагирования.

Основанием для вынесения протеста является выявленный факт противоречия (несоответствия) правового акта, изданного поднадзорным органом, закону. При этом использование протеста в качестве акта прокурорского реагирования на нарушение закона в сфере здравоохранения возможно только при соблюдении ряда требований[[70]](#footnote-70).

Первое требование состоит в том, что применение протеста возможно только если нарушения, выявленные в ходе надзора за здравоохранением, являются значительными, то есть нарушения закона связаны с определенным значительным событием. Обязанность провести оценку значительности в соответствии с законом возложена непосредственно на прокурора, который в ходе проведения проверки и выявил факт нарушения. В том случае, если выявленное нарушение не является значительным, то основание для применения этого акта отсутствуют.

Второе требование заключается в своевременности его принесения. Суть этого требования состоит в том, что только оперативное реагирование на выявленное в ходе надзора нарушение закона обеспечит его своевременное устранение и будет препятствовать наступлению неблагоприятных правовых последствий. Особенно соблюдение этого требования важно для такой сферы как здравоохранение. В том случае если протест будет принесен запоздало, то это не обеспечит эффективность его применения. Ряд авторов считают, что запоздалую реакцию на выявленные в ходе прокурорского надзора нарушения закона можно приравнять к полному отсутствию прокурорского надзора за его исполнением[[71]](#footnote-71).

Следующее требование предъявляется к содержанию протеста: точность, достоверность, объективность, обоснованности. Сведения, содержащиеся в протесте должны быть подтверждены фактами.

Помимо требований к содержанию протеста, имеются требования, обязательные для соблюдения в форме протеста. Интересен тот факт, что требование к форме протеста не прописано в законе. Это требование вытекает из положений ведомственных актов прокуратуры и состоит в обязательном соблюдении письменной формы при вынесении протеста.

Ряд авторов высказывали мнение, что раз не запрещено законом, то протест может быть осуществлен и в устной форме. Противники данной точки зрения подчеркивали, что применение устной формы нарушает требования, установленные Инструкцией по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской федерации[[72]](#footnote-72).

По нашему мнению, только протест, оформленный с соблюдением письменной формы, позволит надлежащим образом осуществлять учет деятельности прокурора, связанной с опротестованием незаконных правовых актов, а также осуществлять последующий контроль выполнения требований, изложенных в протесте.

Также необходимо отметить, что прокурор может принести протест исключительно на правовой акт, принятый в установленном порядке уполномоченным должностным лицом либо коллегиальным органом. Ранее в ходе правоприменительной деятельности прокуроры приносили протесты на различные договоры между гражданами и организациями, которые не являются правовыми актами, а только содержат положения, противоречащие закону. По нашему мнению, подобный подход недопустим, поскольку договор не являются правовыми актами, а представляют собой соглашения между субъектами гражданско-правовых отношений.

В структуре протеста можно выделить следующие части: вводную, мотивировочную (описательную) и резолютивную. Ряд исследователей придерживаются мнения, что для того, чтобы повысить эффективность использования такого акта прокурорского реагирования как протест, целесообразно обязательно включать в его содержание предложение о том, какими способами возможно устранить выявленное нарушение, причем данное предложение должно быть конкретным. По нашему мнению, данное требование необходимо закрепить на законодательном уровне.

На практике прокуроры, осуществляя надзорную деятельность, в том числе и в сфере здравоохранения, чаще всего в тексте протеста указывают требование «привести указанный правовой акт в соответствие с федеральным законодательством», а конкретный порядок действий и их содержание не указывают. В результате этого правонарушитель может затягивать устранение нарушений закона, а прокурор не сможет понять, правильно ли воспринят смысл протеста, и, как следствие, будет не в состоянии должным образом осуществить контроль за его исполнением. Содержание в протесте конкретного алгоритма действий положительно скажется не только для прокуроров, но и для лиц, к кому они адресованы. Кроме этого, по нашему мнению, должна быть разрешена и альтернатива предложенному варианту.

Говоря о проблемных вопросах при применении такого акта прокурорского реагирования как протест, нельзя не упомянуть отсутствие в законодательстве такой возможности, как право прокурора приостановить действие правового акта, опротестованного им, с момента вынесения протеста на данный акт и до принятия окончательного решения. Подобная возможность предусмотрена в законодательстве ряда стран. Например - в законодательстве республики Казахстан[[73]](#footnote-73). Споры о необходимости и целесообразности введения подобной нормы в действующее законодательство нашей страны не утихают и в настоящее время. Сторонники данного мнения, обосновывая свою правоту, говорят о том, что подобное положение будет способствовать достижению должного уровня нейтрализации отрицательного эффекта противоречащего закону правового акта. Противники данного мнения полагают, что это повлечет за собой повсеместное вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов, что недопустимо. По нашему мнению, введение в законодательство подобной нормы целесообразно и необходимо только в отношении правовых актов, регулирующих важнейшие сферы деятельности. В частности, при введении подобного требования при опротестовании правовых актов в сфере здравоохранения.

Рассмотрим следующий, часто применяемый в практической деятельности по надзору в сфере здравоохранения, акт реагирования прокурора – представление.

Цель применения данного акта прокурорского реагирования – побудить (принудить) нарушителей к устранению выявленных в ходе прокурорского надзора нарушений[[74]](#footnote-74).

Представление прокурора представляет собой подлежащий безотлагательному рассмотрению акт прокурорского реагирования, вносимый в орган (должностному лицу), который, в соответствии с законом, наделен полномочием устранить допущенные нарушения[[75]](#footnote-75).

Законом о прокуратуре установлен конкретный срок для принятия мер по устранению соответствующих нарушений, их причин и условий, им способствующих. Этот срок равен 1 месяцу со дня вынесения прокурором представления. С целью обеспечения действенного контроля со стороны прокуратуры законом установлена обязанность уведомлять прокуратуру о принятых мерах, причем данное сообщение должно быть осуществлено в письменной форме.

Следующим, весьма часто применяемым в сфере здравоохранения, актом прокурорского реагирования на нарушения является предостережение о недопустимости нарушений законодательства. Впервые предостережение как акт прокурорского реагирования был закреплен в законодательстве в 1999 году. Ранее ничего подобного не было. Некоторые исследователи, когда речь заходит о данном акте прокурорского реагирования, высказывают мнение о том, что введение подобного новшества было излишним, а на практике он бесполезен и не способствует устранению нарушений. Мы категорически не согласны с этим.

К сожалению, анализ результатов надзорной деятельности прокуратуры в сфере здравоохранения показывает, что в большинстве случаев предостережение не достигает своей (заложенной в ней изначально) цели, в результате чего не реализовывается весь ее потенциал, поскольку часто лица, которым направляются предостережения, просто их игнорируют и не исполняют. Несмотря на существование административной ответственности, кроме нее никаких мер к такому нарушителю не применить.

Главной целью предостережения, применяемого прокурорами в здравоохранении, является предупреждение возможных нарушений законодательства в указанной области.

По мнению Е.Р. Ергашева, предостережение, имеющееся в арсенале прокурора при осуществлении прокурорского надзора, представляет собой меру активного воздействия на потенциальных нарушителей[[76]](#footnote-76).

Необходимость использования этого акта обусловлена функциями прокуратуры РФ, среди которых выделяют функцию пресечения нарушения закона и немаловажную функцию воспитания у должностных лиц и граждан желания добросовестно исполнять конституционные обязанности.

Д.В. Осинцев, соглашаясь с мнением Е.Р. Ергашева, отмечает, что в сфере здравоохранения предостережение является не только активной формой воздействия, но еще и специальной формой, преследующей своей целью предостережение этих нарушений[[77]](#footnote-77).

Для вынесения прокурором предостережения в сфере здравоохранения необходимо наличие сведений о готовящихся или уже допущенных небольших нарушениях закона, которые, в случае их допущения в будущем, могут приобрести характер опасных противоправных деяний с причинением существенного вреда жизни и здоровью, за что виновные лица подлежат определенной ответственности, предусмотренной законом. В этом и состоит отличие данного акта от протеста, который выносится только в отношении значительного нарушения, а предостережение - для того, чтобы это значительное не наступило. Подобного рода сведения и являются основанием для применения этого вида реагирования прокурора.

Подчеркнем еще раз, что, во-первых, для протеста необходимо наличие значительного нарушения закона, а для предостережения достаточно нарушения в небольшой степени, во-вторых, законом предусмотрена письменная форма для предостережений.

Несмотря на то, что в действующее законодательство детально регламентирует применение предостережения, на практике все еще встречаются определенные проблемы. Так, в законе о прокуратуре используется словосочетание «готовящееся противоправное деяние», и многие правоприменители воспринимают это буквально, считая, что предостережение применимо только в отношении активных действий. Однако, нельзя отрицать возможность наступления обозначенных последствий в результате бездействия, причем подобные деяния зачастую не менее опасны по сравнению с совершаемыми активно. По нашему мнению, необходимо это закрепить в законодательстве, указав, что данные действия могут быть как в форме действия, так и в форме бездействия.

По нашему мнению, оперативность применения предостережения прокурорами в сфере надзора за здравоохранением напрямую зависит от того, насколько правильно и своевременно организован и проведен мониторинг состояния законности в здравоохранении.

Осуществляя надзорную деятельность за исполнением законов в сфере здравоохранения, прокурор имеет право выносить постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Целью применения этого акта реагирования является необходимость поставить перед уполномоченным органом вопрос о привлечении виновного в нарушении требований законодательства в сфере здравоохранения к административной ответственности[[78]](#footnote-78).

На практике прокуроры, осуществляя надзор за исполнением законов в сфере здравоохранения, чаще всего используют одновременно два акта прокурорского реагирования – постановление о возбуждении производства об административном правонарушении и представление. Это не запрещено законом.

Итак, проведенное в рамках настоящего параграфа исследование показало, что прокурор в ходе надзора за исполнением законодательства в сфере здравоохранения обладает полномочиями, которым присущи как общие черты прокурорского надзора за исполнением законодательства в целом, так и характерные особенности здравоохранения.

**II. Содержание организации работы по осуществлению прокурорского надзора за здравоохранением**

Одно из ведущих направлений организации работы - это правильное распределение поручений между работниками прокуратуры. Эффективность работы может быть достигнута только при условии рационального использования всех имеющихся ресурсов, сил и времени ее сотрудников.

Распределение поручений - это закрепление служебных обязанностей за каждым работником индивидуально. Осуществляя распределение обязанностей, необходимо в обязательном порядке учитывать уровень квалификации и опыта прокурора, а также наличие специализированных склонностей к выполнению тех или иных обязанностей. Особенно это важно при закреплении за таким важным направлением прокурорского надзора как надзор в сфере здравоохранения. Маловероятно, что молодой и не обладающий опытом сотрудник сможет должным образом осуществлять надзор за данным направлением.

Для эффективной организации работы по осуществлению надзорной деятельности, в том числе и в сфере здравоохранения, необходимо соответствующее информационно-аналитическое обеспечение данной деятельности и планирование работы. Должный уровень информационного обеспечения организации работы по надзору за исполнением законов в сфере здравоохранения позволяет прокуратуре своевременно располагать объективными сведениями о состоянии законности в сфере здравоохранения. Однако, полученные сведения должны быть подвергнуты детальному анализу.

По нашему мнению, основное и непременное условие для достижения высокой эффективности надзорной деятельности прокуратуры в здравоохранении - это обеспечение должного уровня информирования для полноценной деятельности прокуратуры, в ходе которой контролируется исполнение законодательства в области защиты прав на получение медицинской помощи.

На сегодняшний день прокуроры всех уровней в процессе организации работы пристальное внимание уделяют именно вопросам   
информационно-аналитической деятельности. Важность и значимость информационно-аналитического обеспечения прокурорского надзора подчеркивается и в требованиях приказов и указаний Генерального прокурора РФ, многочисленных методических рекомендациях, обзорах и информационных письмах.

Однако, стоит отметить, что само по себе наличие информации о состоянии законности в сфере здравоохранения не может обеспечить достижение всех целей и задач прокурорского надзора. Необходимо на постоянной основе проводить изучение и обобщение всей имеющейся информации, анализировать и осуществлять прогноз развития состояния законности. Только такой подход к организации работы по прокурорскому надзору способен обеспечить ее результативность.

Если говорить об организации работы прокуратуры города (района) по осуществлению надзорной деятельности за здравоохранением, то информационно-аналитическая составляющая этой деятельности также играет важную роль и представляет собой сложный, постоянный и непрерывный процесс, который выражается в совершении ряда действий:

- первоначально необходимо установить круг источников информации, в которых имеются какие-либо сведения о нарушениях законодательства в сфере здравоохранения, после чего из этих источников необходимо выбрать интересующую нас информацию, обеспечив ее учет и накопление.

- следующее действие состоит в детальном анализе полученной информации, формулировании выводов на основе полученных результатов анализа и выработке предложений для принятия управленческих решений[[79]](#footnote-79)

К числу основных источников информации, содержащих фактические сведения о нарушенных правах гражданина на получение медицинской помощи, можно отнести:

1. заявления, обращения и жалобы граждан, поступающие в прокуратуру по вопросам нарушений в сфере здравоохранения;
2. сведения, содержащиеся в материалах прокурорских проверок (плановых и внеплановых);

3. статистические отчеты, касающиеся сферы здравоохранения;

4. правовые акты, изданные в пределах предоставленных полномочий органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления (их должностными лицами) в сфере здравоохранения;

5. сведения, полученные в ходе проверок, осуществленных ведомственными органами надзора (контроля);

6. материалы уголовных, гражданских и административных дел, относящихся к сфере здравоохранения;

7. информация о правонарушениях в районных администрациях и органах местного самоуправления;

8. сведения, полученные через средства массовой информации и сеть «Интернет»[[80]](#footnote-80).

С целью обеспечения требуемого уровня информационного обеспечения прокурор, в соответствии с законом, наделен правом требовать предоставления ему сведений, материалов, статистической информации и документов. Данное требование является безусловным для исполнения в установленный срок и на безвозмездной основе[[81]](#footnote-81).

Вне зависимости от источника поступления, вся информация о нарушениях в сфере здравоохранения подлежит обобщению, систематизации и анализу. Делается это регулярно. По мнению практических работников, наиболее целесообразно проводить подобную работу ежемесячно.

Обобщение, систематизацию и последующую правовую оценку поступившей из сферы здравоохранения информации необходимо проводить с учетом следующих критериев:

- характера и степени общественной опасности правонарушений;

- распространенности правонарушений на отдельных объектах.

Своевременно и качественно проведенный анализ информации о состоянии законности в сфере здравоохранения правонарушениях (в частности, о совершенных в данной области правонарушениях), позволит определить объект, деятельность которого нуждается в конкретной проверке, и составить план ее проведения.

В процессе осуществления деятельности по надзору в сфере здравоохранения необходимо организовать достоверный учет всех поднадзорных объектов в этой сфере. Работа по формированию и ведению учета должна проводиться на постоянной основе. Для актуализации сведений, содержащихся в банке данных поднадзорных объектов в сфере здравоохранения, прокурор осуществляющий данную надзорную деятельность, наделен правом истребовать сведения о данных объектах в различных органах государства (регистрирующих, налоговых), местного самоуправления, банковских и иных структурах. Обычно учет поднадзорных объектов в прокуратуре города (района) отражается в отдельном журнале «Объекты прокурорского (общего) надзора». В настоящее время все чаще подобный учет ведут с помощью компьютерных своднхй банков данных.

В процессе организации прокурорского надзора в сфере здравоохранения важную роль играет планирование этой работы, поскольку именно планомерность действий может обеспечить достижение поставленных целей. Причем работа по планированию прокурорского надзора должна быть организована надлежащим образом, сочетать в себе все принципы процесса планирования и одновременно учитывать специфику области надзора. Планирование должно быть содержательным и базироваться на основе анализа состояния законности в области здравоохранения. На постоянной основе в НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ проводится работа по выработке методических рекомендация для прокуратур города (района) в части осуществления ими планирования прокурорского надзора, в том числе это касается и сферы здравоохранения.

Для обеспечения должного уровня законности в сфере здравоохранения работа по надзору в данной сфере должна осуществляться прокурорами всех уровней на плановой основе.

Осуществляя планирование работы по надзору в сфере здравоохранения, необходимо объединение усилий не только непосредственно прокурорских работников, осуществляющих данное направление деятельности, но и тех, кто задействован на иных направлениях надзора. Это объясняется тем, что они могут обладать какой-либо оперативной информацией о совершенных в сфере здравоохранения правонарушениях. Первоначально составляется проект плана, с которым знакомят всех работников прокуратуры. На районном уровне практикуется рассмотрение проектов планов работы в ходе оперативных совещаний. Это позволяет получить и учесть оперативную информацию от иных работников прокуратуры, а также получить рекомендации лиц, обладающих большим опытом работы. В результате обсуждения проект плана может быть в процессе дополнен, что позволит повысить эффективность планируемых мероприятий.

Анализ результатов осуществления прокурорского надзора в сфере здравоохранения позволяет сделать вывод о том, что результативность и эффективность запланированных в этой сфере мероприятий прокурора напрямую зависит от того, насколько своевременно и в полной мере прокурором используются полномочия, предоставленные ему законом «О прокуратуре РФ»[[82]](#footnote-82).

Из всего арсенала правовых средств, применяемых прокурорами при осуществлении надзорной деятельности в сфере здравоохранения, важнейшим является проверка исполнения законов. При этом, в юридической литературе отмечается, что полномочие прокурора на проведение проверки и непосредственно сама проверка не являются идентичными. Это объясняется тем, что сама проверка не является полномочием прокурора, а представляет собой средство получения информации о нарушениях законов в сфере здравоохранения, а вот сущность полномочий прокурора выражается в праве и обязанности прибегать к этому средству получения информации (проверке).[[83]](#footnote-83)

Различают плановые и внеплановые проверки. Однако, вне зависимости от этого, при проведении любой из них недопустимо требовать материалы сверх необходимых и которые могут быть получены прокурорами в ходе проверки с выходом на место. Также недопустимо дополнительно обязывать представлять в органы прокуратуры какие-либо сведения, не относящиеся напрямую к предмету проверки, а также не предусмотренные законодательством статистические данные на органы контроля (надзора), статистики в сфере здравоохранения.

Прокуратуре при осуществлении надзорной деятельности в сфере здравоохранения законодательно запрещено подменять иные контролирующие органы, в том числе и органы ведомственного контроля[[84]](#footnote-84). Прокуратура должна действовать исключительно в тех случаях, когда возникает реальная необходимость ее непосредственного вмешательства, а в иных случаях поступившее обращение (информация) должно быть направлено в уполномоченные контролирующие органы для рассмотрения по существу и принятия мер реагирования.

В юридической литературе выделяют следующие основные этапы проверки:

1. этап подготовки (подготовительный),
2. этап непосредственного проведения проверки (основной этап);
3. этап заключительный (этап реализации материалов проверки)[[85]](#footnote-85).

Организационное обеспечение деятельности прокуратуры по осуществлению проверок в рамках надзора за законностью в сфере здравоохранения касается содержания прокурорской деятельности во время реализации на всех трех этапах.

Подготовительный этап проверки включает в себя: целенаправленное, предметное изучение действующего в данной области законодательства, оценку имеющейся информации (на предмет достаточности), постановку целей и задач, определение состава лиц, необходимых для ее проведения, включая и специалистов.

Оценив содержание уже имеющейся у прокурора информации, принимается решение о необходимости истребования у ведомственных территориальных органов контроля (надзора) в сфере здравоохранения материалов об их деятельности в этой сфере (например, какие именно и когда проводились проверки, что было принято по их результатам).

Особое внимание на данной подготовительной стадии должно быть уделено разработке примерного круга основных вопросов, подлежащих выяснению в ходе проверки. Как правило, все вопросы по проверке в сфере здравоохранения весьма специфичны, их определяют не только характер, но и содержание множества нормативных правовых актов, с помощью которых происходит регулирование в сфере здравоохранения. Иногда для правильного определения круга данных вопросов и их правильной постановки целесообразно обращаться за помощью к специалистам.

В зависимости от того, что именно подлежит проверке, намечают круг устанавливаемых вопросов, которые вытекают из целей и задач, намеченных ранее. В настоящее время разработаны и успешно используются в практической деятельности методические рекомендации относительно перечня тех вопросов, которые касаются проверки по контролю за исполнением законов, закрепляющих гражданские права на охрану здоровья и медицинскую помощь. Рекомендуемые вопросы ставятся в зависимости от того, какой именно орган подлежит проверке. Например, существуют методические рекомендации при проверке органов Росздравнадзора и его территориальных органов, территориальных фондов ОМС, страховых медицинских организаций, лечебно-профилактических учреждений и т.д.

Деятельность прокурора на подготовительном этапе завершается составлением плана проверки, включающего определенный ранее перечень вопросов, подлежащих выяснению. План должен включать в себя все сведения об объекте проверки, четкий перечень законодательных и иных нормативных актов, исполнение которых подлежит проверке, перечень материалов, которые необходимы для проверки. Также в обязательном порядке план должен содержать указание на сроки и непосредственных исполнителей.

Следующий этап - это этап проведения проверки, он же является основным этапом. В ходе этого ключевого этапа происходит непосредственное исследование информации с целью получения сведений, способствующих выявлению фактов нарушений закона. Задачи, которые были определены для данного этапа, в ходе подготовки к проверке должны были быть реализованы через полномочия прокуратуры по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий.

Проверки, проводимые прокуратурой в рамках надзора в сфере здравоохранения, можно разделить на: плановые, внеплановые, целевые и комплексные[[86]](#footnote-86).

Плановая проверка проводится по конкретному виду медицинской деятельности и в ходе нее проверяют как исполняются те законодательные нормы, которые относятся к проверяемой области деятельности медицины. Основанием для проведения внеплановой проверки является поступившая в прокуратуру информация по конкретному факту, требующему вмешательства прокуратуры. Цель комплексной проверки в сфере здравоохранения (ряд авторов называют такую проверку сплошной) состоит в выявлении явных и характерных нарушений законов, которые закрепляют гражданские права в сфере охраны здоровья. В свою очередь, цель контрольной проверки - проверка устранения ранее выявленных в ходе проверок нарушений.

На практике, как правило, проведение проверки в рамках прокурорского надзора в сфере здравоохранения не требует внезапности действий. О проведении такой проверки руководители объектов, в отношении которых она будет проведена, извещаются заблаговременно, при этом обычно оговаривают некоторые организационные вопросы (например, возможность изготовления ксерокопий, возможность осмотра помещений, оборудования и т.д.).

Этап проверки включает в себя действия, направленные на собирание материалов, последующее их изучение, исследование и оценку. Лицо, проводя проверку в рамках прокурорского надзора за здравоохранением, должно не только знать свои полномочия в этой сфере, но и уметь обеспечить тактические приемы применения этих полномочий.

Тактика проведения проверки может включать в себя различную последовательность проверочных действий, направленных на достижение одной и той же цели, проводимых как непосредственно самим прокурором, так и специалистами, привлеченными к данной проверке[[87]](#footnote-87).

Например, в одних случаях проверку целесообразно начинать с изучения материалов, а в других случаях первым делом необходимо получить объяснения от лиц, допустивших факт нарушения закона.

Тактика проведения проверки выбирается прокурором на основе внутреннего убеждения, с учетом оценки конкретной ситуации. Законодательством не предусмотрен какой-либо порядок проведения действий во время проверки.

В методических рекомендациях, несмотря на то, что существует возможность истребования в прокуратуру материалов для проверки, чаще всего можно встретить совет о целесообразности изучения материалов непосредственно в здании (помещении, офисе) объекта проверки, поскольку это позволяет в случае возникновения необходимости получения дополнительных пояснений и позволяет провести сравнение того, что указано в материалах, с реальным положением дел.

В ходе ознакомления с документами прокурор сможет установить конкретные факты нарушений закона, а также получить и закрепить доказательственную информацию, наметить пути, определить формы и способы получения недостающих данных. Среди документов, с которыми прокурор имеет право знакомиться, можно указать все возможные их виды: приказ и распоряжение, справку и докладную записку, медицинские документы, акт проверки нижестоящих организаций, статистические отчеты, материалы контролирующих органов, письмо, заявление, жалоба и предложение граждан по вопросам, которые относятся к сфере компетенции органа (организации), с материалами которого знакомится прокурор.

Стоит отметить, что при осуществлении проверок в сфере здравоохранения повышению эффективности и результативности будет способствовать привлечение к ней квалифицированных специалистов, которые обладают достаточным уровнем специальных знаний в той области, в которой проводится проверка. Проведенное изучение материалов проверок, проведенных Ростовской прокуратурой, показало, что чаще всего к проверкам привлекаются квалифицированные специалисты, обладающие специальными познаниями в медицинской, фармакологической сферах в области медицинского страхования и финансово-экономической деятельности. Как правило, привлекаемые специалисты оказывают помощь консультативного характера.

Для достижения наибольшего эффекта от проведения проверок в рамках прокурорского надзора в сфере здравоохранения необходимо наладить должный уровень взаимодействия с органами контроля (надзора), уполномоченными в соответствии с законом осуществлять контроль в данной сфере[[88]](#footnote-88). Органы ведомственного контроля в сфере здравоохранения обязаны осуществлять мониторинг и накопление большого объема специализированной информации, важной как для них самих, так и для органов прокуратуры.

На заключительном этапе проверки на основе всех полученных сведений необходимо, в первую очередь, провести правильную правовую оценку результатов проверки. Затем, с учетом оценки, надзирающий прокурор должен определить адекватные меры реагирования на выявленное нарушение. Конкретные акты прокурорского реагирования на выявленные факты нарушений в сфере здравоохранения предусмотрены в законе. Перечень этих мер исчерпывающий. Мера прокурорского реагирования выбирается с учетом характера, тяжести и степени распространенности конкретного выявленного нарушения. Законом к актам прокурорского реагирования предъявляется ряд требований, которые были нами рассмотрены ранее.

После проведения проверки на лицо, ее проводившее, ведомственными нормативными актами возлагается обязанность составить справку (докладную записку), в которых отражены основания, ход и результаты проверки (все три этапа проверки), а также, помимо выявленных нарушений, необходимо указать должностных лиц, благодаря кому стали возможны эти нарушения и выводы о принятии необходимых мер прокурорского реагирования.

Таким образом, прокурор района, осуществляя полномочия, возложенные на него, должен быть ориентирован на необходимость системного надзора за здравоохранением. Анализ используемых в надзорной деятельности прокуратуры в области охраны здоровья методических рекомендаций для организации и проведения проверок прокуратуры показал, что они не в полной мере способствуют эффективному выявлению правонарушений в поднадзорной области и использованию конкретных мер реагирования. Безусловно, что выработать единые методические рекомендации абсолютно для всех случаев просто невозможно. Выработка методических рекомендаций должна состоять в выявлении общих подходов на основе детального анализа уже проведенных на данном направлении надзорной деятельности проверок и оценки действенности принятых мер прокурорского реагирования. Работа по выработке методических рекомендаций должна проводиться систематически на основе постоянного мониторинга ситуации. Методические рекомендации должны затрагивать все этапы проверки (подготовительный, проведение и заключительный этап) и касаться наиболее распространенных нарушений в сфере здравоохранения.

Озабоченность ростом количества нарушений прав граждан в сфере здравоохранения отмечали в своих выступлениях в 2016-2018 г.г. и Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка, и прокуроры практически всех субъектов РФ. При этом в выступлениях они особо отмечали, что чаще всего нарушения прав в сфере здравоохранения допускают органы государственной власти субъектов РФ и лечебные учреждения. Подавляющее большинство нарушений совершается в сфере обязательного медицинского страхования и лекарственного обеспечения граждан (включая недофинансирование соответствующих мероприятий), имеют место факты необоснованного отказа больным в оказании помощи. Однако одной обеспокоенности явно недостаточно. Все выявленные нарушения не должны оставаться без прокурорского реагирования.

С учетом роста данного вида нарушений была существенно переосмыслена концепция организации прокурорского надзора, в том числе и в сфере здравоохранения. На постоянной основе прокурорами всех уровней вырабатываются и успешно внедряются в практику качественно новые формы и методы работы по данному направлению, намечаются и реализуются комплексы организационно-практических мер, направленных на повышение эффективности прокурорского надзора за здравоохранением[[89]](#footnote-89).

Приведенные цифровые показатели свидетельствуют о том, что, несмотря на проводимые прокурорами мероприятия по укреплению законности в анализируемой области правоотношений, количество выявляемых нарушений законов и связанных с данными нарушениями актов прокурорского реагирования остается довольно высоким.

В целях уточнения состояния и содержания прокурорского надзора за здравоохранением, формирования его методической основы, в рамках настоящего исследования мы систематизируем типичные выявляемые прокурорами нарушения прав граждан и законов.

В качестве признака, классифицирующего нарушения, можно отметить, каким органом они допускаются (ряд авторов выделяют нарушения в зависимости от объекта прокурорского надзора):

- нарушения, допускаемые федеральными органами исполнительной власти и их должностными лицами;

- нарушения, допускаемые органами власти субъектов РФ (представительными и исполнительными), в том числе должностными лицами, когда они принимают нормативные правовые акты, при организации оказания медицинской помощи и лекарственного обеспечения (можно указать среди прочих дефицит медицинских кадров, недоступность медицинской помощи, несвоевременное и ненадлежащее осуществление контрольных функций и др.);

- нарушения, допускаемые органами местного самоуправления, их должностными лицами (в том числе санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, организация медицинской помощи, профилактика заболеваемости, а также реализации контрольных функций);

- нарушения, допускаемые органами управления и руководителями медицинских и фармацевтических организаций, учреждений социального обслуживания с круглосуточным пребыванием граждан (в сфере качества и доступности оказания медицинской помощи, лекарственного обеспечения и др.)[[90]](#footnote-90).

Как нами было отмечено ранее, в общем виде факты нарушения прав в сфере здравоохранения в той или иной степени наблюдаются абсолютно во всех субъектах РФ. Для каждого региона, наряду с общими, характерны свои нарушения, допускаемые в сфере здравоохранения

Результаты работы за 2017 год показывают, что прокурорами во всех регионах РФ были выявлены факты, когда на уровне органов государственной власти и местного самоуправления принимались правовые акты с нарушением законности. Чаще всего эти правовые акты затрагивали оказание гражданам бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях на территории соответствующих регионов (муниципальных образований), а органы исполнительной власти в регионах, как правило, принимали незаконные правовые акты, касающиеся вопросов лицензировании медицинской и фармацевтической деятельности. Выявленные незаконные акты противоречили положениям федерального законодательства[[91]](#footnote-91).

Следующим, наиболее распространенным нарушением, выявляемым в рамках прокурорского надзора в здравоохранении, является нецелевое либо неэффективное использование бюджетных средств, выделяемых на здравоохранение (встречается практически во всех регионах), а также неиспользование (или неэффективное использование) высокотехнического медицинского оборудования.

В процессе надзорной деятельности за здравоохранением прокуроры по каждому выявленному факту нецелевого использования бюджетных средств незамедлительно принимали меры и делали это с помощью актов прокурорского реагирования. В подавляющем большинстве регионов выявляются факты неэффективного использования медицинского оборудования, в том числе и факты несвоевременного ввода этого оборудования в эксплуатацию[[92]](#footnote-92). Чаще всего прокурорами в случае выявления фактов неэффективного использования выносится представление, а в случаях выявления фактов нецелевого использования бюджетных средств виновных лиц привлекают к ответственности (административной или уголовной).

Например, в одном из онкологических диспенсеров Курганской области более года не использовалось медицинское оборудование стоимостью свыше 65 млн. руб., поскольку оно вообще не было введено в эксплуатацию. По данному факту прокурором было внесено представление, после чего медицинское оборудование было наконец-то введено в эксплуатацию и стало использоваться, то есть с помощью мер прокурорского реагирования удалось достичь устранения выявленного нарушения[[93]](#footnote-93).

В 2015 году прокуратурой г. Сарапула (республика Удмуртия) в ходе осуществления надзорной деятельности была проведена проверка расходования бюджетных средств в городской больнице № 1. В результате проверки был выявлен факт нецелевого использования бюджетных средств, выделенных этой больнице. В результате проверки в отношении главного врача было возбуждено дело об административной ответственности по   
ст. 15.14 КоАП, и впоследствии применены штрафные санкции[[94]](#footnote-94).

Уже в 2017 году по выявленному факту нецелевого использования бюджетных средств было возбуждено уголовное дело в отношении директора одного из медицинских центров г. Владивостока[[95]](#footnote-95).

До настоящего времени практически во всех регионах в рамках прокурорского надзора регулярно выявляются факты неиспользования ранее поступившего медицинского оборудования. Как правило, в случае выявления подобных фактов прокуратура незамедлительно принимает меры по устранению посредством предоставленных им законом использования актов реагирования.

Так, в 2013 году в ходе проверок учреждений здравоохранения Магаданской области прокуратурой был выявлен факт простоя 32 единиц медицинского оборудования. В адрес министерства здравоохранения Магаданской области было направлено представление, после чего были приняты меры к надлежащему использованию указанного медицинского оборудования.

Практика показывает, что в настоящее время встречаются единичные случаи неэффективного использования высокотехнологичного и дорогостоящего медицинского оборудования, а вот случаи ненадлежащего укомплектования автомобилей скорой медицинской помощи и   
фельдшерско-акушерских пунктов медицинской техникой, необходимыми медико-санитарными материалами встречаются практически повсеместно.

По нашему мнению, учитывая степень общественной опасности и повсеместность выявляемых органами прокуратуры подобных нарушений, прокурорам необходимо обеспечить постоянный и эффективный надзор за исполнением законодательства органами, в полномочиях которых обязательным является контроль за целевым расходованием денежных средств, выделенных на здравоохранение.

В ряде субъектов РФ в рамках надзора выявляются факты неоказания либо некачественного оказания медицинской помощи гражданам. Если факты полного неоказания медицинской помощи встречаются реже, то, что касается фактов оказания медицинской помощи ненадлежащего качества, они встречаются практически в каждом регионе. Чаще всего такие факты влекут за собой смерть пациентов.

К сожалению, в настоящее время состояние учреждений системы здравоохранения (особенно в сельских медучреждениях) таково, что большую актуальность приобретает работа прокуратуры именно по выявлению указанных фактов.

В 2015-2018 годах прокурорами выявлено довольно большое количество нарушений законодательства, регламентирующего санитарное и техническое состояние медицинских учреждений и расходование выделяемых на их содержание бюджетных средств. Проведенные проверки показали, что здания многих учреждений здравоохранения находятся в плачевном состоянии, нуждаются в ремонте и имеют высокий процент износа. Подобное состояние объектов здравоохранения препятствует оказанию качественной медицинской помощи должного уровня.

Также прокурорами регулярно выявляются факты нарушения требований законодательства и соответствующих стандартов при проведении иммунизации населения, а именно: чаще всего нарушения касаются должных условий хранения, использования и отпуска препаратов и лекарственных средств для иммунизации, оборудования в соответствии с требованиями помещений в медицинских учреждениях для проведения иммунизации.

Говоря о типичных нарушениях, допускаемых в сфере здравоохранения и выявляемых в рамках прокурорского надзора в данной области, нельзя забывать о нарушениях действующих санитарных правил и гигиенических нормативов. Чаще всего такие нарушения касаются порядка хранения и использования лекарственных средств, несоблюдении условий содержания процедурных помещений, прививочных кабинетов в медицинских учреждениях.

До настоящего времени в ряде регионов прокурорами выявляются факты нарушения требований в области использования родовых сертификатов и средств, выделенных на услуги по оказанию медицинских услуг женщинам по беременности, а также в послеродовый период и в течение первого года жизни ребенка. Наибольшее количество подобных нарушений выявлено в Удмуртской Республике и Пензенской области[[96]](#footnote-96). По результатам проведенных проверок виновные лица в обязательном порядке привлекаются к установленной законом ответственности.

Продолжают иметь место нарушения законодательства, гарантирующего права граждан в сфере здравоохранения, и проявляющиеся в оказании гражданам платной медицинской помощи в случаях, когда эта помощь должна быть предоставлена пациенту бесплатно за счет средств соответствующего бюджета. Практически повсеместно допускаются факты нарушений закона при предоставлении гражданам медицинских услуг на платной основе. Чаще всего это выражается в несвоевременном оформлении и в заключении договора на оказание платных услуг (такие договоры оформляются, как правило, уже после оказания услуги), не отражение в договорах многих существенных условий (объем помощи, услуги, сроки, ответственность)[[97]](#footnote-97).

Особое внимание при осуществлении прокурорского надзора в здравоохранении уделяют выявлению фактов незаконного оказания на платной основе медицинской помощи гражданам РФ в связи с лечением заболеваний, которые включены в перечень заболеваний, устанавливаемый на основании федеральных либо территориальных программ, в которых закреплены государственные гарантии оказания бесплатной медицинской помощи, а также выявлению фактов незаконного отказа в предоставлении этой помощи.

По-прежнему прокурорами в рамках надзорной деятельности выявлялись факты нарушений законодательства в области профилактики распространения туберкулеза. Больше всего подобных фактов в 2017 году было выявлено в республиках Адыгея и Калмыкия, а также на территории Волгоградской области. Прокуроры данных регионов направляли в суды заявления о принудительной госпитализации лиц, страдающих туберкулезом, готовили и подавали иски с требованием о прохождении медицинского профилактического осмотра[[98]](#footnote-98).

В ряде регионов выявляются факты нарушения порядка лицензирования фармацевтической и медицинской деятельности, а порой и факты осуществления деятельности вообще без лицензии (в том случае, когда данная деятельность подлежит обязательному лицензированию). Оказание медицинских услуг без лицензии, по нашему мнению, создает реальную угрозу и может причинить вред не только здоровью, но и жизни людей. Чаще всего факты осуществления деятельности без лицензии встречаются на территории г. Москва и г. Санкт-Петербург.

Еще одним типичным нарушением, которое часто устанавливают органы прокуратуры, является нарушение требований законодательства при проведении мероприятий по диспансеризации граждан[[99]](#footnote-99). Одним из самых часто встречающихся способов является внесение фиктивных сведений о проведении диспансеризации населения. По данным Росздрава, нарушения в сфере проведении диспансеризации ими выявляются регулярно и допускаются практически в каждом втором проверенном медицинском учреждении. Однако, несмотря на работу, проделанную Росздравом, прокуратура так же выявляет подобные нарушения.

Например, в 2017 году в ГБУЗ № 1 г. Нижний Тагил был выявлен факт «приписок» при диспансеризации. По результатам проверки было возбуждено уголовное дело. Аналогичный случай выявлен в 2015 году в Челябинской области и виновное лицо - врач терапевт (осуществивший приписки о проведении диспансеризации без фактической ее проведения) - был привлечен к уголовной ответственности по признакам преступления, предусмотренного ст. 292 и ст. 159 УК РФ.

В рамках данного параграфа были рассмотрены далеко не все нарушения, выявляемые в сфере здравоохранения в рамках прокурорского надзора. Внимание было акцентировано только на самых типичных и характерных для большинства регионов нарушениях, в том числе и для Ростовской области.

Таким образом, вопросы охраны здоровья граждан России   
по-прежнему требуют непосредственного внимания государства. Об этом же свидетельствуют и социологические данные опросов: в рейтинге значимости прав и свобод человека и гражданина право на бесплатную медицинскую помощь, напрямую связанное с качеством жизни, занимает первое место.

По нашему мнению, часть выявляемых нарушений является следствием того, что органы Росздравнадзора не в полной мере и недостаточно эффективно осуществляют возложенные на них обязанности. И в этих условиях именно прокурорский надзор становится важным звеном в механизме обеспечения прав граждан на охрану здоровья.

Немаловажную роль в работе по совершенствованию прокурорского надзора за здравоохранением играет уровень взаимодействия в процессе осуществления данного направления надзора прокуратуры и иных организаций. Под таким взаимодействием следует понимать социально обусловленную совместную деятельность прокуратуры и иных субъектов надзора, осуществляемую в пределах предоставленных им действующим законодательством полномочий, с помощью присущих каждому из них способов и методов, направленную на решение общих задач и достижение единой цели[[100]](#footnote-100). Деятельность по взаимодействию своей главной целью преследует обеспечение должного уровня законности в сфере здравоохранения. Достижение такого уровня возможно только в том случае, если выработан единый и действенный механизм этого взаимодействия, то есть необходима определенная организация подобной совместной деятельности. Только совместными усилиями, с учетом состояния законности на конкретной территории, можно выработать алгоритм организации совместной деятельности.

По нашему мнению, основными и наиболее действенными направлениями взаимодействия являются: совместное участие в правотворческой деятельности, проведение экспертизы подготовленных проектов нормативно-правовых актов в сфере охраны здоровья для определения их антикоррупционной составляющей, осуществление правового просвещения граждан, рассмотрение обращений и др.

Принято считать, что повышению результативности надзорной деятельности прокуратуры в сфере здравоохранения будет способствовать усиление контроля прокуратуры за деятельностью иных органов надзора в сфере здравоохранения. Помимо осуществления пристального контроля за непосредственной деятельностью указанных органов необходимо проведение детального анализа этой деятельности для того, чтобы установить, насколько точно исполняются этим контролирующим органом возложенные законом обязанности по надзору в области здравоохранения, при этом выявить и обобщить типичные допускаемые ими нарушения. Подобный анализ деятельности позволит прокуратуре наметить и выработать комплекс мер прокурорского реагирования для устранения нарушений и восстановления нарушенных прав по охране здоровья, что, в свою очередь, будет способствовать повышению эффективности прокурорского надзора.

Помимо того, что организация деятельности прокуратуры по надзору за здравоохранением требует принятия мер, направленных на совершенствование, в модернизации и оптимизации нуждается базовая методическая основа этой деятельности.

По нашему мнению, на современном этапе необходимо постоянное совершенствование методико-тактических элементов прокурорского надзора в сфере здравоохранения, поскольку эффективность надзорных мероприятий по большей части зависит от того, насколько полно и своевременно прокурор использует предоставленные ему полномочия. Для этого чаще всего вырабатывается научно обоснованная методика и соответствующие методические рекомендации.

В процессе разработки методики проверки по указанному направлению прокурорского надзора необходимо выработать «комплекс научно обоснованных рекомендаций по организации, подготовке и производству действий, направленных на выявление нарушений исполнения законов в сфере здравоохранения, а также последующей оценке полученных результатов и выбору наиболее действенных мер реагирования»[[101]](#footnote-101).

При этом необходимо помнить, что методика проведения проверки в рамках надзора и методика прокурорской деятельности это не одно и тоже. Они соотносятся между собой как частное и общее.

Существующие и применяемые в настоящее время рекомендации по методике организации и проведения проверок прокурора в сфере здравоохранения не в полной мере способствуют повышению эффективности данного вида надзорной деятельности, поскольку не решают проблем неэффективности при выявлении правонарушений и недолжного использования необходимых средств реагирования.

Это объясняет потребность в выработке действенных методических рекомендаций, охватывающих весь процесс проверочной деятельности прокурора в сфере здравоохранения. Методические рекомендации должны касаться всех этапов проверки: подготовительного этапа, этапа непосредственного проведения проверки, этап анализа и оценки полученных результатов, этапа, на котором происходит отбор и дальнейшее использование необходимых средств и мер реагирования прокурора.

По мнению О.Н. Коршуновой, методика должна представлять собой «упорядоченную систему действий по вживлению, устранению и предупреждению нарушений прав граждан в сфере охраны здоровья, состоящую из трех этапов надзорной деятельности: подготовительного (направлен на обеспечение полного выявления нарушений прав граждан и законов), основного, заключительного»[[102]](#footnote-102).

Каждый из обозначенных этапов имеет собственные промежуточные цели, задачи, методы, используемые прокурорами для решения единой и общей задачи, именно такая содержательность позволяет поднять проверки на более качественный уровень и реагировать оперативно на выявленные нарушения, а также квалифицированно отбирать отвечающие ситуации адекватные и действенные меры прокурорского реагирования.

Анализ существующих методических рекомендаций показывает, что чаще всего в при разработке методических рекомендаций их авторы ограничиваются составлением примерного перечня вопросов, которые должны быть выявлены прокурором в ходе проверки соблюдения прав граждан на охрану здоровья (в зависимости от объектов проверки).

По нашему мнению, структура разрабатываемых методик должна быть обусловлена структурой надзорного процесса, при этом входящие в структуру надзорные стадии определяют прокурорскую деятельность в области надзора за соблюдением прав граждан в сфере здравоохранения в единстве организационного, методического и тактического аспектов.

Говоря о совершенствовании надзорной деятельности прокуратуры в здравоохранении, нельзя забывать о том, что, осуществляя прокурорский надзор, прокуратура выполняет и профилактическую функцию. Чаще всего на практике проблемы возникают при применении прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона, являющегося главным актом прокурорского реагирования профилактической направленности[[103]](#footnote-103). Стоит отметить, что в настоящее время эффективность применения данной меры крайне низкая и носит, как правило, формальный характер, тем самым сводя профилактическую составляющую к минимуму.

Несмотря на то, что применение предостережения не влечет правовых последствий, сложно переоценить его превентивное действие, способствующее пресечению возможных противоправных деяний, а следовательно, остается актуальной необходимость совершенствования механизма его применения.

Своевременность принятия рассматриваемой меры неразрывно связана с организацией прокурорами надлежащей системы мониторинга состояния законности в сфере здравоохранения. До настоящего времени не выработана единая и универсальная методика проведения подобного мониторинга.

Важность и значимость разработки и использования методических рекомендаций объясняется тем, что надлежащим образом выработанные прикладные и действенные рекомендации (в том числе в части методического сопровождения надзорной работы в здравоохранении) могут быть использованы в ходе практической деятельности органов прокуратуры РФ в сфере надзора за соблюдением гражданских прав на охрану здоровья и будут способствовать повышению эффективности деятельности.

Также нельзя оставлять без внимания кадровую составляющую прокурорских работников, непосредственно закрепленных за направлением надзора в сфере здравоохранения. По нашему мнению, на постоянной основе необходимо наладить работу по повышению квалификации прокурорских работников и работников органов исполнительной власти в сфере здравоохранения. В связи с тем, что данное направление надзора является одним из важнейших, значимых видов деятельности прокуратуры и от результативности этой деятельности напрямую зависят невосполнимые блага (жизнь и здоровье), целесообразно закреплять за данной линией наиболее опытных и подготовленных сотрудников[[104]](#footnote-104).

Проведенное исследование показало, что назревшая необходимость совершенствования законодательства о прокурорском надзоре в сфере здравоохранения, организационного, методического и тактического его аспектов - это реалии времени.

По нашему мнению, для более эффективного осуществления прокурорского надзора в сфере здравоохранения необходимо:

1. создание системы полноценного статистического учета по данному направлению надзорной деятельности посредством выделения отдельных строк учета по данному направлению в статистических отчетах «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (форма ОН) и «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений» (форма ОЖ). Создание подобной системы будет способствовать проведению своевременного и качественного мониторинга ситуации в сфере здравоохранения.
2. осуществление на постоянной основе мониторинга состояния законности в сфере здравоохранения, проведение последующего анализа полученных результатов и выработка прогноза с целью принятия своевременных мер реагирования. Необходимо укрепление методологической основы проведения этого мониторинга, которая будет способна в полной мере выявлять проблемы правоприменения в указанной области и вырабатывать меры по их устранению.

3. с целью разработки методических рекомендаций необходимо проанализировать имеющуюся в регионах России положительную практику прокурорского надзора в сфере здравоохранения. По результатам анализа разработать и направить в территориальные органы методические рекомендации для дальнейшего использования в надзорной деятельности, обеспечив контроль за их реализацией.

4. совершенствование организации надзорной деятельности прокуратуры в сфере здравоохранения, включающее в себя принятие мер, направленных на: повышение результативности работы по выявлению и пресечению нарушений в сфере здравоохранения; повышение эффективности применения актов прокурорского реагирования; эффективную реализацию имеющегося кадрового потенциала и повышение уровня квалификации прокурорских работников, осуществляющих функции по надзору в сфере здравоохранения. Считаем целесообразным введение некоторой «специализации», причем закреплять за данным направлением деятельности стоит наиболее опытных сотрудников, способных по своей квалификации осуществлять эту работу. Возможно, будет целесообразно проведение курсов по повышению квалификации и переподготовке. Также есть потребность в качественных учебно-методических материалах по данному направлению деятельности.

5. укрепление уровня взаимодействия в сфере надзора за здравоохранением с органами ведомственного надзора (контроля) с одновременным усилением надзора за деятельностью этих органов и совершенствование организации и порядка проведения мониторинга результатов деятельности органов специализированного надзора в этой сфере. Только объединенные усилия, наличие должного уровня обмена информацией и опытом, могут обеспечить законность в сфере здравоохранения. В настоящее время назрела острая необходимость в разработке документов, регламентирующих организацию межведомственного взаимодействия в ходе решения задач, направленных на обеспечение законности в сфере здравоохранения.

6. осуществление деятельности с учетом отечественных и зарубежных научных разработок и опыта, имеющегося в сфере прокурорского надзора в здравоохранении.

7. расширение возможностей при использовании средств массовой информации, представителей блогосферы по формированию негативного отношения фактам нарушений в сфере здравоохранения.

**Заключение**

Вопросы охраны здоровья населения России всегда требовали и будут продолжать требовать пристального внимания со стороны государства. Состояние здравоохранения в России до настоящего времени продолжает оставаться весьма сложным и нередко сопровождается множественными нарушениями законодательства в сфере здравоохранения, о чем свидетельствуют имеющиеся статистические данные о результатах прокурорской практики в РФ по данному направлению надзорной деятельности. Проблем в данной сфере достаточно, и все они требуют своего оперативного решения.

Органы прокуратуры РФ играют важную и ключевую роль в деятельности государства по обеспечению защиты прав, которыми наделен любой гражданин нашей страны в вопросах охраны здоровья и положенной по закону медицинской помощи, поскольку, как правило, многие ущемленные в правах граждане обращаются за помощью и защитой своих прав именно в органы прокуратуры. В настоящее время прокуратура является едва ли не единственным органом государства, предоставляющим населению нашей страны бесплатную правовую помощь, и, одновременно, органом, наиболее оперативно и эффективно реагирующим на нарушения законов, в том числе и в сфере здравоохранения.

|  |  |
| --- | --- |
| [**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН**](http://учебники.информ2000.рф/chitai.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ТОВАРЫ для ХУДОЖНИКОВ и ДИЗАЙНЕРОВ**](http://учебники.информ2000.рф/kar.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**АУДИОЛЕКЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/lectr.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**IT-специалисты: ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/otu.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ФИТНЕС на ДОМУ**](http://учебники.информ2000.рф/fit1.shtml) |  |

1. Здравоохранение: современное состояние и возможные сценарии развития [Текст]: докл. к XVIII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества. - Москва, 11–14 апр. 2017 г. / рук. авт. кол. С. В. Шишкин; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. - 54 с. [↑](#footnote-ref-1)
2. ст. 41 Конституции РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). [↑](#footnote-ref-2)
3. Федеральный закон РФ от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 01.11.2011, в редакции от 03.08.2018 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 ноября 2011 г. N 48 ст. 6724. [↑](#footnote-ref-3)
4. п. 7.1 Приказа Генеральной Прокуратуры Р Ф от 7 декабря 2007 г. N 195 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина" (с изменениями и дополнениями от 1 июля 2015 г., 21 июня 2016 г.) // "Законность", 2008 г., N 3. [↑](#footnote-ref-4)
5. Венедиктов Д.Д. О глобальной стратегии ВОЗ по достижению здоровья для всех в ХХI веке /   
   Д.Д. Венедиктов, А.Е. Иванова, Б.П. Максимов // Главный врач, 2016. - № 5. [↑](#footnote-ref-5)
6. ст. 21 Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., N 8, ст. 366. [↑](#footnote-ref-6)
7. Воронин О.В. О современном содержании прокурорского надзора / О.В. Воронин // Вестник Томского государственного университета. Право, 2012. - № 4(6). – С. 14-25. [↑](#footnote-ref-7)
8. Абдулин Р.С. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. Курган: изд-во Курганского гос. ун-та, 2016. – 220 с. (С. 43). [↑](#footnote-ref-8)
9. ст. 3 Закона СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР от 5 декабря 1979 года № 49, ст. 843. [↑](#footnote-ref-9)
10. ст. 1 Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. N 195 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина" // Законность", 2008 г., N 3. [↑](#footnote-ref-10)
11. Пойда Е.С. Тенденции и перспективы правового регулирования прокурорского надзора в РФ / Е.С. Пойда // Основы ЭУП. 2014. №3 (15). – С. 83-85. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ст. 7 Конституции РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газеты. – 1993. – 25 декабря (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). [↑](#footnote-ref-12)
13. Черемисина, Н.В. Здравоохранение России как фактор национальной безопасности / Н.В. Черемисина, М.И. Ивлев, Д.Д. Талаев // Социально-экономические явления и процессы. 2014. № 12.- С. 194-200. [↑](#footnote-ref-13)
14. Ойнер О.К. Удовлетворенность потребителя. Эмпирические исследования и практика измерения: Монография. - М.: ИНФРА-М, 2013. - С. 5. [↑](#footnote-ref-14)
15. URL: https://ruxpert.ru / Статистика: Продолжительность жизни в России. [↑](#footnote-ref-15)
16. Здравоохранение: современное состояние и возможные сценарии развития: докл. к XVIII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 11-14 апреля 2017 г. / рук. авт. кол.   
    С.В. Шишкин. – М.: изд. дом Высшей школы экономики, 2017. – 54 с. [↑](#footnote-ref-16)
17. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19 января 2007 года N 11 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов". [↑](#footnote-ref-17)
18. Немзорова, Р.Ю. Приоритеты прокурорской деятельности: практический и теоретический аспекты: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.11 / Немзорова Р.Ю.; [Место защиты: Акад. Генер. прокуратуры РФ]. - Москва, 2015. - 191 с. [↑](#footnote-ref-18)
19. Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. N 195 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина"// Законность", 2008 г., N 3. [↑](#footnote-ref-19)
20. Каледина А.Е., Отческая Т.И. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о правах граждан на медицинскую помощь // Студенческий форум: электрон. научн. журн. 2018. № 6(27). [↑](#footnote-ref-20)
21. Паламарчук А.В., Сеченова Р.Р., Зимин В.П. Деятельность органов прокуратуры России вне уголовно-правовой сферы. М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2013. - С. 9. [↑](#footnote-ref-21)
22. Федеральный закон РФ от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. N 52 (часть I) ст. 6249. [↑](#footnote-ref-22)
23. Постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 августа 2016 г. N 35 ст. 5326. [↑](#footnote-ref-23)
24. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 15 декабря 2016 г. № 803/7 “Об усилении прокурорского надзора при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в связи с реформированием контрольно-надзорной деятельности”. [↑](#footnote-ref-24)
25. Прокурорский надзор: курс лекций и практикум / под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Экзамен, 2000.- С. 172. [↑](#footnote-ref-25)
26. Воронин О.В. О современном содержании прокурорского надзора / О.В. Воронин // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. 2012. №4 (6). – С. 14-25. [↑](#footnote-ref-26)
27. Осокин Р.Б. К вопросу об организации деятельности органов прокуратуры Российской Федерации (основные функции, принципы) / Р.Б. Осокин // Вестник Московского университета МВД России. 2015. - № 9. – С. 199-203. [↑](#footnote-ref-27)
28. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор в 2 т. Том 2. Особенная часть: учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / Ю.Е. Винокуров, А.Ю. Винокуров; отв. ред. Ю.Е. Винокуров. – 14-е изд., пер. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. - 344 с. [↑](#footnote-ref-28)
29. Шибина А.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на охрану здоровья. Автореф. дис. канд. юрид. наук. – Москва. ФГКОВУ Университет прокуратуры Российской Федерации, 2018. – С. 7-19. [↑](#footnote-ref-29)
30. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор в 2 т. Том 2. Особенная часть: учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / Ю.Е. Винокуров, А.Ю. Винокуров; отв. ред. Ю.Е. Винокуров. – 14-е изд., пер. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. - 344 с. [↑](#footnote-ref-30)
31. Сунцов Д.С. Предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства об обеспечении прав граждан на медицинскую помощь / Д.С. Сунцов // Символ науки, №. 12 (3), 2016.- С. 125-127. [↑](#footnote-ref-31)
32. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. - 4-е изд., дополненное. М.: ООО «ИТИ Технологии», 2008. - С. 580. [↑](#footnote-ref-32)
33. Теория государства и права: учебник / отв. ред. В.Д. Перевалов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. - 157 с. [↑](#footnote-ref-33)
34. Зима В.Ф. Социология бесправия. Реакция сталинской юстиции на голод в СССР 1946-1947 гг. Социологические исследования, 1999. № 2.- С. 9597. [↑](#footnote-ref-34)
35. Емельянов С.А. Пределы общего надзора прокуратуры. Соц. законность, 1975, № 7. - С. 54. [↑](#footnote-ref-35)
36. Козлов А.Ф. О пределах общего надзора. Соц. законность, 1976, № 6. - С. 51. [↑](#footnote-ref-36)
37. Сунцов Д.С. Предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства об обеспечении прав граждан на медицинскую помощь / Д.С. Сунцов // Символ науки. № 12 (3), 2016.- С. 125-127. [↑](#footnote-ref-37)
38. Ст. 26 Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., N 8, ст. 366. [↑](#footnote-ref-38)
39. Шибина А.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на охрану здоровья. Автореф. дис. канд. юрид. наук. – Москва. ФГКОВУ Университет прокуратуры Российской Федерации, 2018. – С. 7-19. [↑](#footnote-ref-39)
40. Шаяхметова А.Р. Специфика медицинской услуги как объекта гражданского права // Бизнес, Менеджмент и Право. 2011. № 1. - С. 109-112. [↑](#footnote-ref-40)
41. Зюбанов Ю.А. Комментарий к Федеральному закону "О прокуратуре Российской Федерации" (постатейный). М.: Проспект, 2018. - 400 с. [↑](#footnote-ref-41)
42. Трухин А.С. Надзор за исполнением законодательства о качестве и доступности оказания медицинской помощи / А.С. Трухин // Законность. 2014. N 7. - С. 17-19. [↑](#footnote-ref-42)
43. Шибина А.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на охрану здоровья. Автореф.дис. канд. юрид.наук. – Москва. ФГКОВУ Университет прокуратуры Российской Федерации, 2018. – С. 7-19. [↑](#footnote-ref-43)
44. ст. 25 Всеобщей декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // "Российская газета", N 67, 05.04.1995. [↑](#footnote-ref-44)
45. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989, вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сборник международных договоров СССР", выпуск XLVI, 1993; Конвенция о правах инвалидов, принятая генеральной ассамблеей ООН 13 декабря 2006 г. (резолюция a/res/61/106) ратифицирована Российской Федерацией 25 сентября 2012 г. [↑](#footnote-ref-45)
46. Гнатик Е.А. Роль ООН в формировании международных стандартов в сфере здравоохранения / Е.А. Гнатик // Вестник РУДН. Серия "Юридические науки". 2014. N 4. - С. 311. [↑](#footnote-ref-46)
47. ст. 41 Конституции РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газеты. – 1993. – 25 декабря (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). [↑](#footnote-ref-47)
48. Литовкина М.И. Эволюция принципов конституционного права на охрану здоровья в российском законодательстве / М.И. Литовкина // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2013. N 3. - С. 76-78. [↑](#footnote-ref-48)
49. Комарова В.В. Социальная государственность России и право на охрану здоровья, медицинскую помощь / В.В. Комарова // Право и государство: теория и практика. 2014. N 2(110). - С. 35. [↑](#footnote-ref-49)
50. Викторов И.С. Надзор за исполнением законодательства о правах граждан на медицинскую помощь /   
    И.С. Викторов // Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сб. методич. материалов / под общ. ред. первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, государственного советника юстиции 1-го класса, заслуженного юриста Российской Федерации А.Э. Буксмана. — М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. – С. 133. [↑](#footnote-ref-50)
51. ст. 76 Конституции РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газеты. – 1993. – 25 декабря (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ). [↑](#footnote-ref-51)
52. Федеральный закон РФ от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ", 28.11.2011, N 48, ст. 6724. [↑](#footnote-ref-52)
53. Федеральный закон РФ от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ, 05.04.1999, N 14, ст. 1650. [↑](#footnote-ref-53)
54. Федеральный закон РФ № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» (ред. от 07.03.2018) // Собрание законодательства РФ, 21.09.1998, N 38, ст. 4736. [↑](#footnote-ref-54)
55. Федеральный закон РФ от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ, 27.11.1995, N 48, ст. 4563. [↑](#footnote-ref-55)
56. Федеральный закон РФ от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ, 09.05.2011, N 19, ст. 2716. [↑](#footnote-ref-56)
57. Федеральный закон РФ от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (ред. от 04.06.2018) // Собрание законодательства РФ", 19.04.2010, N 16, ст. 1815. [↑](#footnote-ref-57)
58. Федеральные законы РФ и законами Российской Федерации: «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» от 02.07.1992 № 3185-1; «О трансплантации органов и (или) тканей человека» от 22.12.1992 № 4180-1; «О донорстве крови и ее компонентов» от 20.07.2012 N 125-ФЗ; «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» от 30.03.1995 № 38-ФЗ; «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» от 18.06.2001 № 77-ФЗ. [↑](#footnote-ref-58)
59. Федеральный закон РФ от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ, 06.12.2010, N 49, ст. 6422. [↑](#footnote-ref-59)
60. Басков В.И. Курс прокурорского надзора: Учебник для вузов. М., 1988. - С. 117. [↑](#footnote-ref-60)
61. Викторов И.С. Надзор за исполнением законодательства о правах граждан на медицинскую помощь // Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сб. методич. материалов / под общ. ред. первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, государственного советника юстиции 1-го класса, заслуженного юриста Российской Федерации А.Э. Буксмана. — М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. — 560 с. (С. 133). [↑](#footnote-ref-61)
62. Сушина Т.Е. Объекты прокурорского надзора за исполнением законов: трансформация понятий /   
    Т.Е. Сушина // Актуальные проблемы российского права. 2018. N 6. - С. 169-177. [↑](#footnote-ref-62)
63. Миронова Т.К. Правовое регулирование бесплатного оказания медицинской помощи: учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2018. - 348 с. [↑](#footnote-ref-63)
64. Шибина А.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на охрану здоровья. Автореф.дис. канд. юрид. наук. – Москва. ФГКОВУ Университет прокуратуры Российской Федерации, 2018. – С. 7-19. [↑](#footnote-ref-64)
65. Элементарные начала общей теории права. Право и закон / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф.   
    В.И. Червонка. М.: КолосС, 2003. - С. 40. [↑](#footnote-ref-65)
66. Амирбеков К.И., Магомедов М.А. Полномочия прокурора и их классификация // Юридический мир. 2016.   
    N 2. - С. 39-44. [↑](#footnote-ref-66)
67. Васильчикова Н.А. Полномочия прокурора / Н.А. Васильчикова // Современное право. 2018. N 6. - С. 97-101. [↑](#footnote-ref-67)
68. Амирбеков К.И. Полномочия прокурора и их классификация / К.И. Амирбеков, М.А. Магомедов // Юридический мир. 2016. N 2. - С. 39-44. [↑](#footnote-ref-68)
69. Васильчикова, Н.А. Полномочия прокурора / Н.А. Васильчикова // Современное право. 2018. N 6. С. 97 - 101 [↑](#footnote-ref-69)
70. Филипенко С.В. Проблемы подготовки и реализации протеста прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов / С.В. Филипенко // Российский юридический журнал. 2014. N 3. - С. 128-133. [↑](#footnote-ref-70)
71. Осинцев Д.В. Акты органов государственного контроля (надзора) и акты прокурорского реагирования: основания и условия принятия и реализации /Д.В. Осинцев // Законность. 2017. N 5. - С. 24-27. [↑](#footnote-ref-71)
72. Приказ Генерального прокурора РФ от 29 декабря 2011 г. N 450 (ред. от 28.03.2018) «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-72)
73. Безсалий О.Р. Современные проблемы правовой регламентации и практического применения предостережения прокурора: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2016. [↑](#footnote-ref-73)
74. Долгополов П.С. Представление прокурора // СПС КонсультантПлюс. 2018. [↑](#footnote-ref-74)
75. Бондаренко В.А., Ершова В.А. Законность оспаривания представления прокурора / В.А. Бондаренко,   
    В.А. Ершова // Законность. 2014. N 6. - С. 9-12. [↑](#footnote-ref-75)
76. Ергашев Е.Р. Предостережение о недопустимости нарушения закона как надзорный акт прокурорского реагирования: Учеб. пособ. Екатеринбург, 2009. - С. 11. [↑](#footnote-ref-76)
77. Осинцев Д.В. Акты органов государственного контроля (надзора) и акты прокурорского реагирования: основания и условия принятия и реализации /Д.В. Осинцев // Законность. 2017. N 5. - С. 24-27. [↑](#footnote-ref-77)
78. Правовые акты прокурорского надзора / Т.А. Васильева, И.П. Дудин, Г.В. Дытченко, Е.Л. Никитин,   
    А.Е. Скачкова. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2011. – 256 с. [↑](#footnote-ref-78)
79. Методическое пособие. Москва, 2013. Авторский коллектив: Руководитель авторского коллектива: Заведующий отделом проблем прокурорской деятельности НИИ академии Генеральной прокуратуры: Амирбеков К. И. Члены авторского коллектива. [↑](#footnote-ref-79)
80. Коробейников Б.В. Прокурорский надзор важное средство защиты прав человека и гражданина /   
    Б.В. Коробейников // Вестник КГУ. – 2015. - № 1. – С. 197-201. [↑](#footnote-ref-80)
81. ст. 6 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-81)
82. Воронин О.В. О современном содержании прокурорского надзора / О.В. Воронин // Вестн. Том. Гос.   
    Ун-та. Право. 2012. - № 4. - С. 14-25. [↑](#footnote-ref-82)
83. Методика и тактика проведения прокурорской проверки: учебное пособие/ [О. Н. Коршунова,   
    Е. Л. Никитин, Н. В. Кулик, И. И. Головко, Е. А. Бурмистрова, Г. В. Дытченко, Д. М. Плугарь,   
    К. А. Чуклинов]; под ред. О. Н. Коршуновой. - Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. - С. 7. [↑](#footnote-ref-83)
84. п. 2 ст. 21 ФЗ «О прокуратуре РФ». [↑](#footnote-ref-84)
85. Каплин Н.М. Прокурорский надзор: методические указания. / М.Н. Каплин. Яросл.гос.ун-т   
    им.П.Г. Демидова. – Ярославль: ЯрГУ, 2014. – 72 с. [↑](#footnote-ref-85)
86. Осокин Р.Б. К вопросу об организации деятельности органов прокуратуры РФ (основные функции, принципы) / Р.Б. Осокин // Вестник Московского университета МВД России. 2015. - № 9. – С. 199-203. [↑](#footnote-ref-86)
87. Абдулин Р.С. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. Курган: изд-во Курганского гос. ун-та, 2016. – 220 с. [↑](#footnote-ref-87)
88. Каплин Н.М. Прокурорский надзор: методические указания. / М.Н. Каплин. Яросл.гос.ун-т им.

    П.Г. Демидова. – Ярославль: ЯрГУ, 2014. – 72 с. [↑](#footnote-ref-88)
89. Паламарчук А.В., Сеченова Р.Р., Зимин В.П. Деятельность органов прокуратуры России вне   
    уголовно-правовой сферы. М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2013. - С. 9. [↑](#footnote-ref-89)
90. Шибина А.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на охрану здоровья. Автореф.дис. канд. юрид. наук. – Москва. ФГКОВУ Университет прокуратуры Российской Федерации, 2018. – С. 7-19. [↑](#footnote-ref-90)
91. Миронова Т.К. Правовое регулирование бесплатного оказания медицинской помощи: учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2018. - 348 с. [↑](#footnote-ref-91)
92. Бессарабов В.Г. Обеспечение законности в сфере здравоохранения мерами прокурорского надзора /   
    В.Г. Бессарабов, Т.В. Ашиткова // Законность. 2014. N 3. - С. 27-32. [↑](#footnote-ref-92)
93. Каледина А.Е. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о правах граждан на медицинскую помощь / А.Е. Каледина, Т.И. Отческая // Студенческий форум: электрон. научн. журн. 2018. № 6(27). URL: https://nauchforum.ru/journal/stud/27/33075 (дата обращения: 10.09.2018). [↑](#footnote-ref-93)
94. URL: http://genproc.gov.ru/smi/ news/archive/news-824574 (дата обращения 09.09.2018 г.). [↑](#footnote-ref-94)
95. URL: http://newsvl.ru/vlad/2017/07/21/161198 (дата обращения 09.09.2018 г.). [↑](#footnote-ref-95)
96. Петрова Т.Н. Преступления медицинских работников в сфере родовспоможения: проблемы досудебного производства // Медицинское право. 2017. N 1. - С. 32-36. [↑](#footnote-ref-96)
97. Богинская Г.А., Бозоян А.О. Обеспечение прав граждан на доступную медицинскую помощь в Калужской области // Прокурор. 2016. N 3. - С. 121-124. [↑](#footnote-ref-97)
98. Каледина А.Е. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о правах граждан на медицинскую помощь / А.Е. Каледина, Т.И. Отческая // Студенческий форум: электрон. научн. журн. 2018. № 6(27). URL: https://nauchforum.ru/journal/stud/27/33075 (дата обращения: 10.09.2018). [↑](#footnote-ref-98)
99. URL: http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-86374/. [↑](#footnote-ref-99)
100. Зорькина А.В. Контроль и надзор за качеством и безопасностью медицинской деятельности / А.В. Зорькина // Законность. 2016. N 3. - С. 16-18. [↑](#footnote-ref-100)
101. Петров А.В. Молодой специалист: проблемы адаптации / А.В. Петров // Законность. 2014. N 9. - С. 35-40. [↑](#footnote-ref-101)
102. Методика и тактика проведения прокурорской проверки: учебное пособие / [О. Н. Коршунова, Е. Л. Никитин, Н. В. Кулик, И. И. Головко, Е. А. Бурмистрова, Г. В. Дытченко, Д. М. Плугарь, К. А. Чуклинов]; под ред. О. Н. Коршуновой - Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. - С. 4. [↑](#footnote-ref-102)
103. Филипенко С.В. Проблемы применения предостережения о недопустимости нарушения закона // Законность. 2017. N 6. - С. 9-12. [↑](#footnote-ref-103)
104. Молодецкая Н.В. Организация работы прокурора отдела / Н.В. Молодецкая // Законность. 2015. N 1. - С. 29-33. [↑](#footnote-ref-104)