

Научная статья

УДК 342.723

DOI: 10.47475/2618-8236-2023-8-4-67-71

Правовые основы прокурорского надзора в сфере здравоохранения

Виктория Валерьевна Филиппова

*Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия
vvilippova@gmail.com*

Аннотация. Изучены нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере здравоохранения и составляющие правовые основы прокурорского надзора в рассматриваемой области. Рассмотрены практические примеры прокурорского реагирования по защите прав граждан на охрану здоровья и права на труд. Изучены доклады Генерального прокурора о состоянии законности и правопорядка в сфере здравоохранения.

Ключевые слова: правовые основы прокурорского надзора, права граждан на охрану здоровья, меры прокурорского реагирования, международные договоры и федеральное законодательство в сфере здравоохранения

Для цитирования: Филиппова В. В. Правовые основы прокурорского надзора в сфере здравоохранения // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2023. Т. 8, вып. 4. С. 67–71. DOI: 10.47475/2618-8236-2023-8-4-67-71

Original article

Legal Basis of Prosecutorial Supervision in the Field of Healthcare

Victoria V. Filippova

*Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia
vvilippova@gmail.com*

Abstract. The article examines the normative legal acts regulating public relations in the field of healthcare and constituting the legal basis of prosecutorial supervision in the field under consideration. Practical examples of the prosecutor's response to the protection of citizens' rights to health protection and the right to work are considered. The reports of the Prosecutor General on the state of law and order over the past three years regarding the health care system have been studied.

Keywords: the legal basis of prosecutorial supervision, the rights of citizens to health protection, measures of prosecutorial response, international treaties and federal legislation in the field of healthcare

For citation: Filippova VV. Legal Basis of Prosecutorial Supervision in the Field of Healthcare. *Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law.* 2023;8(4):67-71. (In Russ.). DOI: 10.47475/2618-8236-2023-8-4-67-71

Введение

В ст. 2 Конституции РФ человек провозглашен высшей ценностью, а соблюдение его прав и свобод относится к обязанности государств¹. К одной из первоочередных задач можно отнести необходимость создания высокого уровня жизни, что невозможно обеспечить без доступной, бесплатной, своевременной и квалифицированной медицинской помощи.

Одним из главных показателей отечественного здравоохранения является младенческая смертность. По данным Росстата, младенческая смертность с 1990 по 2021 г. медленно сокращается. Так, в начале 1990-х гг. она составляла 17,4 летальных исходов на 1000 рожденных (1,74 %). В 2021 г. этот показатель

составил 4,6 умерших младенца на 1000 рожденных (0,46 %).

Приведенные данные демонстрируют положительную динамику развития отечественной системы здравоохранения, что невозможно было бы достичь без должного внимания органов прокуратуры. Для решения данного вопроса органами государственной власти разрабатываются государственные программы, национальные и федеральные проекты, к ним можно отнести следующие: «Здравоохранение», «Демография», «Комфортная и безопасная среда для жизни», «Экология» и т. д.

Стоит отметить важность прокурорского надзора в данной сфере, о необходимости защиты прав граждан и привлечении к ответственности виновных лиц в совершении противозаконных деяний в области здравоохранения.

Названные аспекты подчеркнуты в очередном докладе Генерального прокурора об итогах работы

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

за 2021 г. В нем указано на наличие множественных нарушений в сфере здравоохранения, в том числе:

- необоснованные отказы в оказании медицинской помощи;
- завышение цен на медицинские препараты;
- занижение нормативов и финансовых затрат в государственных программах оказания бесплатной медицинской помощи, вынуждающее людей платить за все медицинские услуги из своего кармана;
- незаконные отказы в выдаче льготных рецептов;
- нарушения в сфере оплаты труда медицинских сотрудников и многие другие¹.

Постановка проблемы

Автор ставит перед собой цель выявить проблемы исполнения законов в сфере здравоохранения.

Методы и методология

Методологическую основу исследования составили принципы и подходы метода диалектического материализма (наблюдение, сравнение, описание, моделирование); общенаучные методы: анализа, синтеза, дедукции, индукции, абстрагирования и аналогии; частнонаучный — формально-правовой метод.

В качестве материала использовались Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, нормативные правовые документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, справочная литература и иные материалы.

Информационная база исследования включает в себя научные статьи и публикации российских и зарубежных исследователей, представленные в научной литературе, периодической печати и сети Интернет.

Описание исследования

Сущность права состоит в том, что его нормы устанавливаются или санкционируются, то есть утверждаются государством, которое гарантирует их исполнение властной принудительной силой. Можно сказать, что право — это властный приказ государства, обязательный для исполнения всеми, кого он касается [1]. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Нормы права содержатся в многочисленных нормативных правовых актах, таких как:

- Конституция РФ;
- конституционные законы;
- федеральные законы (в том числе кодексы);
- региональные законы;

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=73312986>

- подзаконные акты (указы президента РФ, постановления Правительства РФ и т. д.).

В широком смысле правовыми основами прокурорского надзора, в том числе в сфере здравоохранения, являются все выше приведенные нормативные правовые акты.

Вместе с тем в научной литературе четко не определены объем и содержание понятия «правовые основы». В то же время, как утверждает в своей работе К. А. Струсь, категория «правовые основы» выступает ядром, «цементирующим» звеном, юридическим началом всей правовой и социальной системы. Тем самым правовая основа является сложным механизмом организации правовых актов, обеспечивающих:

- организацию общего порядка функционирования социальных субъектов на различных территориях, в определенных сферах, видах деятельности, с учетом соблюдения имеющих государственное значение общепринятых принципов деятельности, целей развития, необходимых средств реализации;
- упорядочивание общественных отношений специальными субъектами на отдельных территориях, в отдельных секторах экономики, производства;
- юридическую деятельность, необходимую для работы органов государственной власти, местного самоуправления, негосударственных образований [4].

На основе анализа юридической литературы можно сделать вывод, что понятие «правовая основа» тождественно понятию «нормативно-правовая основа». Под нормативно-правовой основой государственного и муниципального управления Д. В. Пожарский и И. А. Андреева понимают прежде всего совокупность нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере публичного управления, определяющих главные, узловые свойства, исходные положения, характер и направления, организационно-правовые формы деятельности органов государственного и муниципального управления, их структуру, порядок формирования и взаимоотношения друг с другом [3].

Прокурорский надзор в сфере здравоохранения является гарантией соблюдения прав граждан на охрану здоровья, а также служит охране прав граждан, непосредственно являющихся субъектами регулируемых отношений.

В рамках рассматриваемой темы правовую основу прокурорского надзора в сфере здравоохранения составляют нормативные правовые акты, касающиеся прав граждан на охрану здоровья и прав граждан, связанных с профессиональной деятельностью в сфере здравоохранения. Права граждан на охрану здоровья А. В. Шибина предлагает разделить на три группы, защита которых осуществляется органами прокуратуры РФ. В первую группу она относит права граждан, закрепленные в нормативных правовых

актах и нормативных договорах, регулирующих основные права граждан на охрану и укрепление здоровья, на благоприятные условия жизнедеятельности, на получение медицинской помощи и т. д., закрепленных в Конституции РФ и Международных договорах. Во вторую группу она относит так называемые «специальные права», право на качественную медицинскую помощь, на выбор врача, медицинской организации и другие. По ее словам, данными правами обладают граждане, получившие статус пациента путем обращения за медицинской помощью в медицинскую организацию. Третья группа включает в себя дополнительные права граждан по охране здоровья в зависимости от состояния здоровья, возраста, социального статуса и других факторов: право на санаторно-курортное лечение, лекарственное обеспечение отдельных категорий граждан и другие [5].

Мы соглашались с ее делением и считаем, что это способствует упорядочению правовой основы прокурорского надзора, так как многие нормативные правовые акты относятся к сфере здравоохранения косвенно, а непосредственно регулируют другие сферы общественных отношений (сферу экологии, сферу трудовых отношений и т. д.).

Так, например, в США при рассмотрении дел о возмещении вреда суд имеет существенную свободу в определении размера возмещаемого вреда, что не всегда оправданно [2].

Права граждан на охрану здоровья закреплены в многочисленных нормативных правовых актах, некоторые из них мы рассмотрим более подробно.

Конституция РФ, обладающая высшей юридической силой, в ст. 41 закрепляет права граждан на бесплатную медицинскую помощь, охрану и укрепление здоровья, а также на благоприятную окружающую среду, непосредственно влияющую на здоровье населения страны. Право на благоприятную окружающую среду и возмещение ущерба здоровью, причиненному экологическим правонарушением, закреплено ст. 42 Конституции РФ¹.

Всеобщая декларация прав человека также направлена на соблюдение прав граждан на охрану здоровья. Согласно ст. 25, каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи². Данная норма охватывает обе составляющие правовой основы прокурорского надзора, как за соблюдением прав граждан на обеспечение со стороны

государства условиями для поддержания высокого уровня здоровья, так и за соблюдением прав граждан на социальную поддержку, в том числе медицинских работников.

Европейская социальная хартия от 14.09.2004, ратифицированная Российской Федерацией 03.06.2009, в ст. 11, в целях осуществления права на охрану здоровья, обязывает государства максимально устранять причины ухудшения здоровья и предотвращать эпидемические, эндемические и другие заболевания, а также налаживать предоставление услуг консультационного и образовательного характера, направленные на укрепление здоровья и развитие чувства личной ответственности за свое здоровье³.

Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в ст. 2 устанавливает, что охрана здоровья является системой мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического) характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни и предоставления ему медицинской помощи. В соответствии со ст. 18, 19 этого же закона каждый гражданин имеет право на охрану здоровья, обеспеченную благоприятными окружающей средой и условиями труда, быта, отдыха, образования и т. д., в том числе на бесплатную медицинскую помощь⁴.

Статьи 1064, 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации⁵ также дают право на возмещение причиненного вреда.

Выполнение государственной функции по охране здоровья граждан является приоритетным и сложным процессом, в реализации которого органы прокуратуры принимают непосредственное участие.

В целях защиты прав граждан для лиц, больных наркоманией, установлены некоторые запреты в части профессиональной деятельности, управления транспортными средствами.

³ Европейская социальная хартия. Принята в г. Страсбурге 03.05.1996 // Бюллетень международных договоров. 2010. № 4. С. 17–67.

⁴ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (с изм. от 24.07.2023) // Собрание законодательства РФ. 28.11.2011. № 48. Ст. 6724.

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая : Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ (с изм. от 24.07.2023) // Собрание законодательства РФ. 29.01.1996. № 5. Ст. 410.

¹ Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (Дата обращения 11.11.2023).

² Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948 // Российская газета. № 67. 05.04.1995.

В правовую основу прокурорского надзора по соблюдению прав граждан на охрану здоровья входят и другие федеральные законы, косвенно относящиеся к сфере здравоохранения. К ним относятся Федеральные законы «Об охране окружающей среды»¹, «Об обращении лекарственных средств»², «О наркотических средствах и психотропных веществах»³, «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции»⁴, Закон РФ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»⁵ и многие другие, за соблюдением которых органы прокуратуры исполняют надзор.

Указом Президента России от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» приоритетным направлением деятельности указано обеспечение достойной жизни и свободного развития человека, создание условий для укрепления здоровья граждан, увеличение продолжительности жизни, снижение смертности⁶. Данный указ подтверждает важность и необходимость прокурорского надзора в сфере здравоохранения.

В приказе п. 7.1 от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»⁷ Генеральный прокурор РФ обращает особое внимание на необходимость защиты конституционных прав на медицинскую помощь.

В целях повышения качества жизни, сохранения

¹ Об охране окружающей среды : Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (с изм. от 04.08.2023) // Собрание законодательства РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

² Об обращении лекарственных средств : Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ (с изм. от 04.08.2023) // Собрание законодательства РФ. 19.04.2010. № 16. Ст. 1815.

³ О наркотических средствах и психотропных веществах : Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ (с изм. от 28.04.2023) // Собрание законодательства РФ. 12.01.1998. № 2. Ст. 219

⁴ Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции : Федеральный закон от 23.02.2013 № 15-ФЗ (с изм. от 24.07.2023) // СЗ РФ. 25.02.2013. № 8. Ст. 721.

⁵ О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС : Закон РФ от 15.05.1991 № 1244-1 (с изм. от 28.12.2022) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

⁶ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // Собрание законодательства РФ. 05.07.2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

⁷ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (с изм. от 31.08.2023) // Законность. 2008. № 3.

здоровья, социально-экономического благополучия разработаны государственные программы, национальные и федеральные проекты, приоритетные программы и проекты в Российской Федерации. Среди них к сфере здравоохранения можно отнести:

- сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- здравоохранение;
- демографию;
- экологию;
- комфортную и безопасную среду для жизни;
- производительность труда;
- достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство.

Приказом от 19.01.2007 № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов» Генеральный прокурор указывал на необходимость применения всех полномочий для обеспечения верховенства закона при реализации приоритетных национальных проектов⁸.

Нормативные правовые акты, регулирующие профессиональные отношения граждан в сфере здравоохранения, также составляют правовую основу прокурорского надзора в сфере здравоохранения.

Ст. 37 Конституции РФ закреплены права на труд, ст. 30 — право на образование профессиональных союзов.

Положениями ст. 72 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации» регламентированы права медицинских работников. К ним можно отнести право на основные гарантии, предусмотренные Трудовым кодексом (профессиональная переподготовка за счет работодателя, должные условия труда, страховка от рисков при выполнении профессиональной деятельности и т. д.)⁹.

Региональные законы и другие нормативные правовые акты, безусловно, также являются составной частью правовой основы прокурорского надзора в сфере здравоохранения.

Прокурорский надзор играет важнейшую роль в сфере здравоохранения. Для эффективной деятельности органов прокуратуры в указанной сфере разработан огромный ряд нормативных правовых

⁸ Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов : приказ Генпрокуратуры России от 19.01.2007 № 11 (ред. от 19.01.2011). В настоящее время приказ утратил силу. (См.: Приказ Генпрокуратуры России от 04.09.2014 № 461 «О признании утратившим силу приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19 января 2007 г. № 11 “Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов”»).

⁹ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (24.07.2023) // Собрание законодательства РФ. 28.11.2011. № 48. Ст. 6724.

актов, регулирующий отношения в данной сфере и составляющий правовые основы деятельности прокуратуры в области здравоохранения. Благодаря актам прокурорского реагирования только за последние три года восстановлены нарушенные права многих тысяч граждан, как пациентов, так и медицинских сотрудников, налажены бесперебойные поставки лекарственных препаратов, привлечены к ответственности лица, виновные в необоснованном завышении цен на лекарственные препараты, и многое другое.

Список источников

1. Васильев А. В. Теория права и государства : учебник. 8-е изд. М. : Флинта, 2022. 441 с.
2. Wendy K. Mariner. Shifting Standards of Judicial Review During the Coronavirus Pandemic in the United States // *German Law Journal*. 2021. Vol. 22, № 6. P. 1039–1059.
3. Пожарский Д. В., Андреева И. А. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления : учебник. М. : Академия управления МВД России, 2020. 404 с.
4. Струсь К. А. К вопросу о понятии «правовая основа гражданского общества» // *Вестник Гуманитарного института ТГУ*. 2013. № 1. С. 46–50.
5. Шибина А. В. Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на охрану здоровья : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. 234 с.

References

1. Vasiliev AV. Theory of law and state: textbook. 8th ed. Moscow, Flint; 2022. 441 p. (In Russ.).
2. Wendy K. Mariner. Shifting Standards of Judicial Review During the Coronavirus Pandemic in the United States. *German Law Journal*. 2021;22(6):1039-1059.
3. Pozharsky DV, Andreeva IA. Legal support of state and municipal management: textbook. Moscow, Academia upravleniya MVD; 2020. 404 p. (In Russ.).
4. Strus KA. On the question of the concept of the legal basis of civil society. *Vestnik humanitarian institut TGU*. 2013;(1):46-50. (In Russ.).
5. Shibina AV. Prosecutor's supervision over the observance of citizens' rights to health protection. Thesis. Moscow; 2018. 234 p. (In Russ.).

Информация об авторе

В. В. Филиппова — студентка магистратуры кафедры прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности.

Information about the author

Victoria V. Filippova — Student of Department of Prosecutorial Supervision and Organization of Law Enforcement Activity.

Статья поступила в редакцию 12.03.2023; одобрена после рецензирования 11.11.2023; принята к публикации 16.11.2023.

The article was submitted 12.03.2023; approved after reviewing 11.11.2023; accepted for publication 16.11.2023.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflicts of interests.