

**РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ОХРАНЕ ЗДОРОВЬЯ ГРАЖДАН**

Yu.A. Evseev

**THE ROLE OF PUBLIC PROSECUTION IN THE PROTECTION OF CITIZENS HEALTH**

Согласно положениям статей 20, 22, 41 Конституции Российской Федерации, каждый гражданин России имеет право на жизнь, личную неприкосновенность и охрану здоровья.

Согласно статье 45 Конституции Российской Федерации, гражданам РФ гарантируется государственная защита их прав и свобод [1].

Основным государственным органом, обязанностью которого является осуществление государственной защиты прав и свобод граждан, является Генеральная прокуратура РФ и подчиненные ей прокуратуры.

Деятельность органов прокуратуры РФ регламентирована ст. 129 Конституции РФ и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 года № 2202-1. В данный Закон неоднократно вносились изменения и дополнения. Последние изменения были внесены 2 апреля 2014 года.

Согласно требованиям статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет, в том числе, и следующие функции:

– надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными ко-

митетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

– надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина всеми органами, организациями, должностными лицами и гражданами на территории Российской Федерации [2].

В соответствии с положениями статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», органы прокуратуры проводят проверки исполнения законов на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

В соответствии с положениями статей 22 и 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор при осуществлении возложенных на него функций по защите прав человека и гражданина обязан:

- принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба;
- рассматривать и проверять заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;
- разъяснять пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;

<sup>1</sup> Старший преподаватель кафедры здравоохранительного права НОУ ВПО «Российский новый университет».

© Евсеев Ю.А., 2014.

При проведении прокурорских проверок, для достижения вышеуказанных целей прокурор вправе:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения всех вышеперечисленных органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

- требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

- вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель, в случае выявления в результате прокурорских проверок нарушений законов, осуществляет прокурорское реагирование, которое может быть выражено в следующих формах:

- в случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях;

- в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона;

- прокурор или его заместитель приносит протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт;

- представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенное нарушение;

- в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или ар-

битражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших. Обращаем внимание, что прокурор не имеет права обратиться в суд общей юрисдикции либо арбитражный суд с целью защиты прав граждан, которые имеют возможность лично защищать свои законные интересы в суде;

- при наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом. Для этого прокурор направляет материалы проверки в органы предварительного расследования. Обращаем внимание также и на то, что с 7 сентября 2007 года органы прокуратуры РФ не имеют полномочий по возбуждению уголовных дел [3].

Надзор за соблюдением прав граждан на охрану здоровья является не просто составной частью надзорной деятельности органов прокуратуры в сфере надзора за соблюдением прав человека и гражданина, а основным направлением этой надзорной сферы.

Надзор за соблюдением прав граждан на охрану здоровья можно условно разделить на несколько основных направлений:

- надзор за своевременностью и полнотой оказания медицинской помощи гражданам в лечебных учреждениях;

- надзор за законностью издания приказов и иных руководящих документов должностными лицами и органами, входящими в систему здравоохранения;

- надзор за исполнением законов о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

- надзор за соблюдением прав граждан на получение бесплатных лекарств;

- выявление причин и обстоятельств получения травм гражданами, поступившими в лечебные учреждения.

Рассмотрим деятельность органов прокуратуры по каждому из перечисленных направлений.

*Надзор за своевременностью и полнотой оказания медицинской помощи гражданам в лечебных учреждениях*

Как правило, проверки по данному направлению надзорной деятельности проводятся на

основании обращений граждан, которые считают, что медицинская помощь им была оказана несвоевременно, либо в недостаточном объеме. Такие проверки проводятся с обязательным привлечением специалистов в области оказания медицинской помощи, так как работники прокуратуры не обладают специальными познаниями в данной области. В случае признания действий медицинских работников незаконными и при одновременном причинении указанными незаконными действиями существенного вреда здоровью пострадавшего, прокурор направляет материалы проверки в орган предварительного расследования для принятия решения о возбуждении уголовного дела. Если здоровью пострадавшего существенный вред причинен не был, то, как правило, прокурор вносит представление вышестоящему должностному лицу, которое имеет полномочия по устранению выявленных прокурором нарушений и наказанию виновных лиц. Ущерб пострадавшему в этом случае возмещается путем подачи пострадавшим иска в суд общей юрисдикции к лечебному учреждению. Если потерпевший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде свои права, прокурор может обратиться в суд с иском в интересах пострадавшего.

*Законность издания приказов и иных руководящих документов должностными лицами и органами, входящими в систему здравоохранения*

К сожалению, руководители различного уровня нередко издают приказы, указания, распоряжения и иные руководящие документы, которые не соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации. Эта проблема характерна и для должностных лиц системы здравоохранения. Нередко такие руководящие документы нарушают права граждан на своевременное и качественное оказание медицинской помощи. Такие нарушения могут выявляться прокурорскими работниками как в ходе плановых прокурорских проверок административной деятельности лечебных учреждений, так и в результате прокурорских проверок по обращениям граждан. Данные проверки не предусматривают обязательного привлечения специалистов, так как многие нарушения могут носить исключительно правовой характер. Приведем примеры издания должностными лицами руководящих документов, исполнение которых повлекло ряд крайне негативных последствий как для пациента, так и для медицинских работников, которые исполняли незаконные приказы.

Главный врач Московской станции скорой и неотложной медицинской помощи им. А.С. Пуч-

кова В.В. издал приказ № 3764 от 7 августа 2013 г. «О тактике ведения больных и пострадавших на догоспитальном этапе» (далее – приказ № 3764).

Приказ № 3764 предписывал выездному медицинскому персоналу после оказания медицинской помощи больным и пострадавшим на догоспитальном этапе с учетом тяжести их состояния обеспечить динамическое наблюдение с активом в лечебно-профилактическом учреждении, в том числе в отделении круглосуточной неотложной медицинской помощи в перечисленных в пп. 1.1 случаях. В списке находились такие заболевания, как скарлатина, ветряная оспа, корь, краснуха (в том числе при температуре тела 39°C), эпилепсия (в том числе при судорогах) и т.д. Как пояснили сотрудники Росздравнадзора, данный приказ «предписывает оставлять пациентов с перечисленными нозологическими формами заболеваний под динамическим наблюдением амбулаторно-поликлинического звена», т.е. отказать им в госпитализации.

По результатам проверки, проведенной Росздравнадзором, Приказ № 3764 был признан противоречащим законодательным актам Российской Федерации и Департамента здравоохранения города Москвы. Также было указано на то, что «главный врач не наделен полномочиями по изданию приказов, определяющих маршрутизацию пациентов в системе здравоохранения субъекта Российской Федерации, так как разработка и издание подобных документов относится к компетенции органа управления здравоохранением субъекта Российской Федерации».

Второй пример.

В районную больницу на телефон «03» поступило 6 телефонных звонков с просьбами жены о выезде бригады скорой помощи в село для оказания медицинской помощи больному мужу, так как последний задыхался. Фельдшерами Б. и К. ей было предложено обратиться к сельскому фельдшеру, для того чтобы тот осмотрел больного и сам вызвал скорую помощь. На тот момент сельский фельдшер находился в отпуске. Больной скончался.

Фельдшеры Б. и К. вины не признали, сославшись на приказ руководителя ЦРБ, который предусматривал порядок выезда бригады скорой помощи в села района к пациентам старше 70 лет, страдающим заболеваниями сердечно-сосудистой системы, только по вызовам фельдшеров фельдшерско-акушерских пунктов или главы администрации сельсовета по месту жительства больного, а также пояснили, что «звонки о помощи носили консультативный характер»

и не могли расцениваться как вызов медицинской помощи. Суд признал Б. и К. виновными в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 124 УК РФ.

Приказ руководителя носил дискриминационный (по возрасту) характер и ущемлял право на получение медицинской помощи. Кроме того, Б. и К., обладая соответствующим образованием и опытом работы, должны были установить, что состояние здоровья пациента требует немедленного медицинского вмешательства [4].

*Надзор за исполнением законов о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд*

Медицинские учреждения многократно в течение календарного года заключают государственные контракты, в том числе и на закупки медицинского оборудования и медикаментов. Нередки случаи, когда нарушается процедура заключения государственных контрактов по причине недобросовестного отношения к служебным обязанностям со стороны ответственных лиц, либо по причине незнания ответственными лицами требований законодательства. За нарушение процедуры при заключении государственных контрактов предусмотрена административная ответственность. Такая ответственность наступает и в случае ненаступления каких-либо негативных последствий. В этом случае прокурор выносит постановление о возбуждении административного производства и направляет постановление вместе с материалами проверки в орган, уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях данной категории.

В случае выявления корыстной или иной личной заинтересованности должностных лиц, которые имели отношение к заключению государственного контракта, либо в случае наступления тяжких последствий в результате незаконного заключения государственного контракта, предусмотрена уголовная ответственность в отношении нарушителей. В этом случае прокурор направляет материалы проверки в орган, осуществляющий предварительное расследование для принятия решения о возбуждении уголовного дела. В последние годы было возбуждено несколько «громких» уголовных дел в различных регионах России, которые были связаны с закупками медицинского оборудования по ценам, которые явно превышали среднерыночные.

Прокурорские проверки данной направленности проводятся, как правило, на основании актов ревизий, проверок финансово-хозяйственной

деятельности и иных документов ревизионных и контролирующих органов. В таких документах должны быть перечислены выявленные данными органами нарушения. Если такие проверки проводятся органами прокуратуры на основании планов работы, либо на основании обращений граждан, то все равно вначале проверки прокурорский работник назначает ревизию или проверку отдельных вопросов финансово-хозяйственной деятельности, которую поручает соответствующим специалистам в данной области. Проведение таких проверок без привлечения ревизоров невозможно, так как прокуроры не являются специалистами как в вопросах медицинской техники, так и в вопросах ценообразования.

*Надзор за соблюдением прав граждан на получение бесплатных лекарств*

В Российской Федерации существует ряд законодательных актов, на основании которых некоторые категории граждан имеют право на получение различных лекарств бесплатно. Права таких граждан достаточно часто нарушаются чиновниками системы здравоохранения и лечебными учреждениями. Должностные лица чаще всего называют в качестве причины данного нарушения прав граждан недостаточное финансирование или вообще отсутствие такового. Однако в полномочия прокурора входит надзор за соблюдением прав и свобод граждан, а не наведение порядка в распределении финансовых потоков должностными лицами. Поэтому при поступлении обращения гражданина на отказ в обеспечении его бесплатными лекарствами прокурор не имеет права дать ответ о законности действий должностных лиц в связи с недостаточным финансированием. В этом случае прокурор обязан принять меры к восстановлению нарушенных прав гражданина путем осуществления прокурорского реагирования. Форма прокурорского реагирования будет зависеть от конкретной ситуации. Это может быть и внесение представления об устранении нарушений закона и предостережение о недопустимости нарушения закона. Если бесплатные медикаменты не предоставляются на основании незаконно изданного распорядительного документа, то такой документ подлежит опротестованию.

*Выявление причин и обстоятельств получения травм гражданами, поступившими в лечебные учреждения*

Такие проверки проводятся на постоянной основе, так как медицинские учреждения обязаны сообщать о поступлении к ним на лечение всех граждан с травмами различной степени тя-

жести. При поступлении сообщения из лечебного учреждения работник прокуратуры выезжает в данное учреждение с целью опроса больного о причинах и обстоятельствах получения травмы пострадавшим. Если в результате опроса выяснится, что пострадавший получил травму по причине его избиения, дорожно-транспортного происшествия или иных преступных действий других лиц, то по данному факту проводятся необходимые проверочные мероприятия и материалы проверки направляются в органы предварительного расследования. Кроме того, если причинению травмы гражданину способствовали действия или бездействие каких-либо должностных лиц (например, травма была получена в результате аварии на производстве), то прокурор вносит представление должностному лицу, которое имеет полномочия устранить нарушения, приведшие к причинению травмы, и привлечь к ответственности виновных лиц.

#### *Охрана жизни и здоровья военнослужащих*

Актуальные вопросы охраны жизни и здоровья граждан РФ в целом характерны и для военнослужащих. Однако вопросы сохранности жизни и здоровья военнослужащих имеют некоторые особенности. Надзор за исполнением законов в Вооруженных силах РФ и других воинских формированиях осуществляется органами военной прокуратуры. Направление надзорной деятельности – сохранность жизни и здоровья военнослужащих – является постоянным приоритетным направлением деятельности органов военной прокуратуры. Состав и количество приоритетных направлений деятельности периодически изменяются, но сохранность жизни и здоровья военнослужащих постоянно находится в числе приоритетных. Это связано с тем, что даже в мирное время военнослужащие постоянно находятся под воздействием различных опасных факторов военной службы. К таковым относятся: оружие и боеприпасы, боевая и иная тяжелая техника, дальние походы и учения, спортивные занятия и занятия по боевой подготовке и т.п. Вопросы сохранности здоровья военнослужащих регламентируются Федеральным законом «О статусе военнослужащих» и Уставом внутренней службы ВС РФ. В данных документах закреплено, что сохранность здоровья военнослужащих является обязанностью командиров и начальников. Их же обязанностью является снижение до минимума опасных факторов военной службы. Следует понимать, что вышеперечисленные мероприятия сделать полностью безопасными невозможно, в связи с чем командиры и начальники обязаны предпринимать все

возможные меры к снижению опасности для подчиненных военнослужащих до минимума. К сожалению, в ходе прокурорских проверок выявляется большое количество фактов безответственного отношения командиров и начальников к вопросам предотвращения гибели, травмирования и заболеваний военнослужащих. Наиболее часто встречаются следующие:

- допуск к обслуживанию военной техники профессионально не подготовленных военнослужащих;

- допуск к управлению транспортными средствами военных водителей в состоянии сильной усталости;

- допуск к выполнению сложных физических упражнений без страховки;

- непринятие мер к обеспечению мер безопасности во время стрельб, учений и обслуживания стрелкового оружия;

- длительное исполнение обязанностей вне помещений в неблагоприятных погодных условиях;

- направление личного состава на выполнение обязанностей, связанных с длительными и тяжелыми физическими нагрузками;

- непредоставление личному составу положенного времени отдыха.

Прокурорские проверки, направленные на выявление данных фактов, должны проводиться на постоянной основе, в соответствии с заранее разработанными планами, а не на основании сигналов о нарушениях законов. Данные факты должны выявляться и пресекаться заранее, до того, как они привели к тяжким последствиям. Проведение прокурорских проверок исключительно по уже свершившимся фактам травмирования военнослужащих говорит о низкой эффективности деятельности органов военной прокуратуры. В случае своевременного выявления вышеперечисленных нарушений военный прокурор должен незамедлительно применить меры прокурорского реагирования: внести представление об устранении нарушений закона, объявить предостережение о недопустимости нарушений закона, опротестовать незаконные распорядительные документы.

Кроме вышеперечисленного следует обратить внимание на необходимость принятия мер к предотвращению нарушений уставных правил взаимоотношений между военнослужащими и превышений должностных полномочий с применением насилия. В случае выявления таких преступлений прокурор обязан незамедлительно провести проверку и направить материалы в военный следственный отдел для возбуждения

уголовного дела. Кроме того, военный прокурор обязан выявить нарушения со стороны должностных лиц воинской части, которые послужили причинами совершения данного преступления. Как правило, командиры и начальники не принимают должных мер по контролю за личным составом, что приводит к неуставным взаимоотношениям. В случае выявления нарушений со стороны командования военный прокурор вносит представление вышестоящему командиру, в котором ставит вопросы устранения выявленных нарушений и наказания виновных лиц.

*Основные проблемы при осуществлении надзорных полномочий органами прокуратуры:*

– отсутствие у прокурора полномочий по возбуждению уголовных дел. Данная проблема неоднократно обсуждалась законодательными органами РФ, однако до настоящего времени не разрешена. Дело в том, что в случае выявления преступления следует незамедлительно возбуждать уголовное дело и приступать к его расследованию. В некоторых случаях даже незначительное промедление может привести к безвозвратной утрате основных доказательств. Однако в настоящее время прокурор даже при стопроцентном установлении факта совершения преступления не имеет права возбудить уголовное дело, а должен подготовить материалы и передать их в органы предварительного расследования. Данные органы, получив материалы из прокуратуры, обычно не спешат возбуждать уголовное дело и расследовать его, а начинают проводить проверку поступивших материалов. Как правило, на данную проверку уходит 10 дней, что прямо способствует утрате ряда доказательств. Кроме того, в случае поступления материалов, из которых следует очевидность преступления, но видна перспектива сложности доказывания вины преступников, следственные органы умышленно принимают меры к уходу от возбуждения уголовного дела;

– возможность обратиться в суд в интересах гражданина, только в случае если пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы. Дело в том, что невозможность гражданина самостоятельно обратиться в суд за защитой своих прав является оценочным понятием. К сожалению, очень часто суд и прокуратура оценивают эти

условия по-разному. Поэтому нередки случаи, когда прокурор подает иск в суд в интересах гражданина, а суд такой иск возвращает, ссылаясь на то, что этот гражданин, по мнению суда, имеет возможность обратиться в суд самостоятельно, без помощи прокурора. Известны случаи, когда по подобным вопросам расходились мнения даже Генеральной прокуратуры РФ и Верховного суда РФ;

– чрезмерная загруженность органов прокуратуры необязательными документами. Это внутренняя организационная проблема органов прокуратуры, которая с каждым годом только обостряется. В обязанности прокурорских работников ежегодно добавляется подготовка новых сложных в составлении и значительных по объему документов, на изготовление которых практически прокурорские работники, основной обязанностью которых является проведение прокурорских проверок и восстановление нарушенных прав граждан, тратят большую часть своего служебного времени. Как следствие, основные задачи отходят на второй план, так как на качественное их выполнение уже не хватает времени и сил. В основном это документы статистического, отчетного, организационного и аналитического характера. На изготовление таких документов задействуется весь оперативный состав и уходит большое количество времени и сил, однако практическая отдача от этих документов минимальна.

Считаем, что решение данных проблем поможет повысить эффективность прокурорского надзора за соблюдением прав человека и гражданина, в том числе и эффективность надзора за сохранностью здоровья граждан.

### **Литература**

1. Конституция Российской Федерации.
2. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 года № 2202-1.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ.
4. В Курганской области вынесен обвинительный приговор двум фельдшерам // URL: [http://www.kurgan.ru/news\\_proisshestviya/v\\_kurganskoy\\_oblasti\\_vynesen\\_obvinitelnyy\\_prigovor\\_dvum\\_feldsheram.html](http://www.kurgan.ru/news_proisshestviya/v_kurganskoy_oblasti_vynesen_obvinitelnyy_prigovor_dvum_feldsheram.html)