

*Шибина*  
На правах рукописи

Шибина Александра Валерьевна

**Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан  
на охрану здоровья**

Специальность: 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская  
деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

**Автореферат**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2018

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном  
учреждении высшего образования  
«Университет прокуратуры Российской Федерации»

Научный руководитель: **Субанова Наталья Викторовна**  
доктор юридических наук

Официальные оппоненты: **Гулягин Александр Юрьевич**  
доктор юридических наук, прокуратура  
Калужской области, прокурор

**Курилова Екатерина Владимировна**  
кандидат юридических наук,  
прокуратура Орловской области, отдел по  
надзору за исполнением законодательства о  
противодействии коррупции, прокурор

Ведущая организация: **ФГБОУ ВО «Уральский государственный  
юридический университет»**

Защита состоится 25 сентября 2018 г. в 12 ч. 00 мин. на заседании  
диссертационного совета Д 170.001.03 при Университете прокуратуры  
Российской Федерации: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15,  
конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке и на  
сайте Университета прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022,  
Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на  
официальном сайте Университета прокуратуры Российской Федерации:  
<http://www.agprf.org>, а также на сайте Высшей аттестационной комиссии при  
Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>

Автореферат разослан 3 июля 2018 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



К.В. Камчатов

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### Актуальность темы диссертационного исследования

Обеспечение соблюдения конституционно гарантированного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь – один из приоритетов государственной политики и важный фактор устойчивого социально-экономического развития как Российской Федерации в целом<sup>1</sup>, так и отдельных регионов<sup>2</sup>. «Смысл всей нашей политики – это сбережение людей, умножение человеческого капитала как главного богатства России»<sup>3</sup>.

Соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий закреплено законом в качестве основного принципа охраны здоровья<sup>4</sup>. Развитие системы здравоохранения сопровождается выделением значительного объема бюджетных средств.

Вместе с тем, ситуация в сфере охраны здоровья населения продолжает оставаться в целом неблагоприятной, повсеместно допускаются нарушения прав граждан. Только в 2017 г. прокурорами выявлено 74 тыс. нарушений законодательства о здравоохранении, в связи с чем, к дисциплинарной и административной ответственности привлечено 21 тыс. виновных лиц. При этом с 2008 по 2017 гг. общее количество нарушений законов, выявленных прокурорами в данной сфере, возросло более чем на 35 %<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 09.10.2007 г. № 1351; Концепция внешней политики Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 640; Указ Президента Российской Федерации от 14.05.1996 г. № 712 «Об Основных направлениях государственной семейной политики».

<sup>2</sup> См., например, распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.06.2017 г. № 1298-р (в редакции от 30 ноября 2017 г.) «Об утверждении Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года».

<sup>3</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01.12.2016 г.

<sup>4</sup> Статья 4 Федерального закона от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

<sup>5</sup> Выборочные статистические данные из отчета формы ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», утвержденного приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14.12.2012 г. № 454.

Проблема охраны здоровья населения России по-прежнему требует пристального внимания государства, о чем свидетельствуют данные социологических опросов: в рейтинге значимости прав и свобод человека и гражданина право на бесплатную медицинскую помощь, напрямую связанное с качеством жизни, занимает первое место. Только в 2017 году к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации поступило 792 обращения по вопросам соблюдения и защиты прав граждан на охрану здоровья, в том числе 19 коллективных жалоб. Большая часть обращений была связана с оказанием лечебно-профилактической и психиатрической помощи, лекарственного обеспечения и обязательного медицинского страхования.<sup>1</sup>

Факторами, негативно влияющими на национальную безопасность в сфере охраны здоровья граждан, являются недостатки в реализации государственной политики в части, касающейся обеспечения доступности медицинской помощи и реализации гарантий ее оказания населению, несовершенство действующей системы медицинского страхования, недостаточное финансирование системы высокотехнологичной медицинской помощи и низкий уровень квалификации медицинских работников, не полностью сформированная нормативно-правовая база в указанной сфере<sup>2</sup>.

Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка, выступая на расширенном заседании коллегии по итогам работы органов прокуратуры в 2016 г. и определению задач по укреплению законности и правопорядка в 2017 г., отметил значительное число нарушений законов, допускаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и лечебными учреждениями в сфере обязательного медицинского страхования и лекарственного обеспечения граждан (включая недофинансирование соответствующих мероприятий); факты

---

<sup>1</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год. URL: <https://rg.ru/2018/04/16/doklad-site-dok.html> (дата обращения: 01.05.2018).

<sup>2</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. № 683.

необоснованного отказа в оказании помощи больным, которые не должны оставаться без прокурорского реагирования.

В числе приоритетных задач прокуратуры в этой сфере – обеспечение прав граждан на оказание бесплатной медицинской помощи и надзор за целевым расходованием средств, выделяемых на финансирование региональных программ развития здравоохранения, в том числе на поддержку сельских медицинских работников<sup>1</sup>.

Необходимость повышения эффективности целенаправленного прокурорско-надзорного воздействия на общественные отношения в сфере охраны здоровья граждан в современных условиях обуславливает актуальность теоретической проработки важнейших аспектов прокурорского надзора и содержание настоящего диссертационного исследования.

#### **Степень научной разработанности.**

Научная разработка общих проблем прокурорского надзора и проблем обеспечения прокурорско-надзорными средствами законности в социально-экономической сфере в разное время проводилась виднейшими учеными: Т.А. Ашурбековым, С.Г. Березовской, В.Г. Бессарабовым, Н.Д. Бут, И.С. Викторовым, А.Ю. Винокуровым, Ю.Е. Винокуровым, В.Г. Даевым, Е.Р. Ергашевым, А.Х. Казариной, Н.Н. Карповым, В.В. Клочковым, Б.В. Коробейниковым, В.Г. Мелкумовым, Л.А. Николаевой, В.П. Рябцевым, Н.В. Субановой, В.Б. Ястребовым и др.

Отдельные вопросы обеспечения прокурором исполнения законов в сфере здравоохранения освещались, в частности, в научных публикациях Т.В. Ашитковой, В.Г. Бессарабова, А.В. Паламарчука.

Вопросы прокурорского надзора за исполнением законодательства о правах граждан на медицинскую помощь ранее исследовались в кандидатской диссертации Ф.Х. Шереговой («Прокурорский надзор за исполнением

---

<sup>1</sup> Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законности и правопорядка в 2017 году и о проделанной работе по их укреплению».

законодательства о правах граждан на медицинскую помощь»), подготовленной в 2009 г. Специальные комплексные научные исследования диссертационного или монографического характера, посвященные прокурорскому надзору за соблюдением прав граждан на охрану здоровья (в том числе, раскрывающие его социально-правовое значение, содержание и актуальные направления совершенствования организации прокурорской деятельности) не проводились. Однако существенное изменение и усложнение системы законодательства в сфере здравоохранения (включая принятие Федерального закона от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»), а также порядка деятельности прокуроров определяют востребованность научного разрешения возникающих в связи с этим проблем в условиях нового этапа развития правового регулирования, с учетом современных особенностей организации прокурорского надзора.

Кроме того, вопросы конституционно-правового регулирования прав граждан на охрану здоровья, международно-правовых основ их обеспечения и гражданско-правовых способов реализации рассматривались в целом ряде диссертаций начиная с советского периода: в частности, в диссертациях Н.Н. Комаровой «Конституционное право граждан СССР на охрану здоровья» (1989), Т.Ю. Холодовой «Конституционно-правовое обеспечение прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в Российской Федерации» (2006), Л.В. Домниковой «Гражданско-правовые способы реализации права на охрану здоровья в Российской Федерации» (2006), В.Г. Борисовой-Жаровой «Международно-правовые основы обеспечения права человека на здоровье» (2008), А.Е. Черных «Конституционное право граждан на охрану здоровья и проблемы его реализации в Российской Федерации» (2012) и других диссертациях, которые, вместе с тем, не имели непосредственного отношения к предмету настоящего исследования.

**Объект исследования** – правоотношения, складывающиеся в процессе осуществления прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на

охрану здоровья.

**Предметом исследования** является состояние прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья, содержание и порядок его реализации, а также нормативные правовые акты, регламентирующие правоотношения в данной сфере.

**Цель исследования** – разработка теоретических положений и практических рекомендаций, имеющих значение для совершенствования нормативного правового регулирования и организации прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья.

Поставленная цель обусловила **задачи** научного исследования:

1. Определить правовую основу и состояние прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья.
2. Раскрыть содержание прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья.
3. Определить предмет прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья.
4. Выявить и систематизировать объекты прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья.
5. Сформулировать предложения, направленные на совершенствование организационной основы прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья.
6. Сформулировать предложения, направленные на совершенствование методической основы прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья.

**Методологическая основа** исследования представлена общенаучными и частнонаучными методами и приемами. Основным явился общенаучный диалектический метод познания. В том числе, использовались системный, формально-логический, сравнительно-правовой, конкретно-социологический

(анкетирование, анализ документов, включенное наблюдение) и другие методы и приемы.

**Нормативную основу** исследования составили Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, отдельные нормативные правовые акты органов местного самоуправления, организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации.

**Теоретическую основу** исследования составили, прежде всего, труды ведущих специалистов в области прокурорской деятельности: Т.А. Ашурбекова, С.Г. Березовской, В.Г. Бессарабова, Н.Д. Бут, И.С. Викторова, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, С.И. Герасимова, В.Г. Даева, Е.Р. Ергашева, А.Х. Казариной, Н.Н. Карпова, В.В. Ключкова, Б.В. Коробейникова, М.Н. Маршунова, В.Г. Мелкумова, Л.А. Николаевой, В.П. Рябцева, К.Ф. Скворцова, А.Ф. Смирнова, Н.В. Субановой, А.Я. Сухарева, В.Б. Ястребова.

Также полезным с точки зрения достижения цели и задач исследования было использование работ ученых в других областях права (теория государства и права, конституционное, административное, гражданское право и др.), в том числе: С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, В.В. Лазарева, А.В. Мелехина, В.С. Нерсисянца, Ю.А. Тихомирова, Г.Ф. Шершеневича и др.

**Эмпирической основой** исследования послужили, в частности, материалы прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья (справки, информации, обзоры, акты прокурорского реагирования, более 180 докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации) за период с 2008 по 2017 гг.; статистические данные о работе прокуроров по



формам П, ОН, ОЖ за 2008 – 2017 гг., а также данные официальной статистики о смертности, заболеваемости, инвалидизации за период с 2010 по 2017 гг.; информационно-аналитические материалы Генеральной прокуратуры Российской Федерации и материалы судебной практики; аналитические доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, аналитические материалы органов здравоохранения и ежегодные отчеты об использовании переданных полномочий органами государственной власти ряда субъектов Российской Федерации.

По разработанным автором анкетам проведены опросы 284 прокурорских работников из 34 субъектов Российской Федерации (работники прокуратур субъектов Российской Федерации, городских, районных прокуратур, осуществляющие надзор за соблюдением прав граждан на охрану здоровья), 150 должностных лиц территориальных органов Росздравнадзора в 6 субъектах Российской Федерации, 230 сотрудников саморегулируемых организаций в сфере здравоохранения из 19 субъектов Российской Федерации.

**Научная новизна исследования** определяется тем, что данная работа является одним из первых исследований актуальных вопросов организации и осуществления прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья.

В ходе настоящего исследования автором сформулировано понятие и определена структура правовой основы прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья, систематизированы объекты прокурорского надзора в зависимости от характера полномочий, основной цели деятельности организаций. Кроме того, выделены типичные нарушения прав граждан на охрану здоровья на основе современных эмпирических данных, подготовлены научно обоснованные предложения по внесению изменений в федеральное законодательство и организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации в целях совершенствования рассматриваемого направления прокурорского

надзора.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. Сформулировано авторское определение правовой основы прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья как совокупности 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). Составляющие правовую основу прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья элементы систематизированы в зависимости от предмета регулирования и юридической силы. Недостатки правовой основы прокурорского надзора (в том числе, ненадлежащее разграничение полномочий государственных органов по защите прав граждан на охрану здоровья, отсутствие четких критериев финансирования гарантированных нормативов оказания бесплатной медицинской помощи гражданам, единообразного подхода и действенного порядка построения и функционирования органов муниципального контроля в сфере здравоохранения) создают проблемы его осуществления.

2. В целях уточнения состояния и содержания прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья, формирования его методической основы систематизированы типичные выявляемые прокурорами нарушения прав граждан и законов (в зависимости от допускающих их объектов прокурорского надзора).

3. Доказано, что предметом прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья является соблюдение конституционно установленных и законодательно конкретизированных прав граждан в сфере охраны и укрепления здоровья (включая право на медицинскую помощь, на благоприятные условия жизнедеятельности, на защиту прав, на распоряжение

своим здоровьем, репродуктивные права) перечисленными в ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» 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. Особенности предмета прокурорского надзора на рассматриваемом направлении обуславливают его исключительное социально-правовое значение.

4. Принимая во внимание необходимость упорядочения научных представлений о множественности объектов прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья, проведена их систематизация в зависимости от характера полномочий, основной цели деятельности организаций.

5. С учетом особого места саморегулируемых организаций и их объединений в системе специальных гарантий законности определены правовая основа и содержание взаимодействия с ними субъектов прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья, предложены апробированные практикой основные формы такого взаимодействия, разработана авторская методика его организации.

6. В целях совершенствования организационной и методической основ прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья разработаны научные положения, с учетом которых в авторской редакции подготовлены:

- проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации: «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья»;
- методические рекомендации «Об организации и проведении проверки соблюдения прав граждан на охрану здоровья»;

– предложения по внесению изменений в приказы Генерального прокурора Российской Федерации: от 28.12.2016 г. № 828 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета "Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина" по форме ОН и Инструкции по его формированию»; от 16.05.2017 г. № 346 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета "О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений" по форме ОЖ и Инструкции по его формированию».

**Теоретическая и практическая значимость** работы заключается в выработке научно обоснованных выводов о правовой, организационной и методической основе, содержании и особенностях имеющего исключительное социальное значение приоритетного направления прокурорского надзора. Полученные результаты исследования позволили сформулировать предложения, способствующие дальнейшему развитию науки прокурорской деятельности.

Предложенные автором прикладные рекомендации (в том числе в части методического сопровождения надзорной работы) могут быть использованы в ходе практической деятельности органов прокуратуры Российской Федерации по надзору за соблюдением прав граждан на охрану здоровья. Также возможным является использование положений диссертации при реализации различных форм юридического образования, повышении квалификации прокурорских работников и работников органов исполнительной власти в сфере здравоохранения.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основные выводы и положения исследования изложены в 12 научных работах, в том числе в 6 статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, указанных в перечне ВАК при Минобрнауки России.

Положения и выводы диссертации докладывались автором на научно-практических конференциях: «Актуальные проблемы юридической науки и

практики: взгляд молодых ученых» – VII научно-практическая конференция молодых ученых (Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, г. Москва, 2015 г.); «Семейное законодательство: ретроспектива и новые аспекты развития в России и Республике Саха (Якутия)» (ФГАОУ ВПО «Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова, г. Якутск, 2015 г.); «Актуальные проблемы прокурорской деятельности» (Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, г. Москва, 2015 г.); Всероссийская научно-практическая конференция: «Преступность, уголовная политика, закон» (Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016 г.); II Международная научно-практическая конференция «Прокуратура: вчера, сегодня, завтра» (Сухаревские чтения) (Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, г. Москва, 2016 г.); «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых» – IX научно-практическая конференция молодых ученых (Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, г. Москва, 2017 г.).

Результаты проведенного исследования внедрены и использованы в практике работы органов прокуратуры Республики Саха (Якутия), Еврейской автономной области, учебном процессе на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, работе Территориального органа Росздравнадзора по Республике Саха (Якутия), на юридическом факультете Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова.

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя восемь параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

### **СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ**

Во **введении** обоснована актуальность темы. Сформулированы цели и задачи исследования, его объект и предмет, раскрыта научная новизна,

теоретическая и практическая значимость, приведены результаты апробации диссертационного исследования.

Глава 1 – «**Правовая основа и состояние прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья**» – включает три параграфа.

Первый параграф – «**Понятие и структура правовой основы прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья**» – посвящен рассмотрению правовой основы прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья, определению ее структуры.

Автором проанализированы сформулированные в доктрине прокурорского надзора определения понятий «правовая основа», «правовое регулирование», их соотношение. Отмечено, что единый подход к определению категории правовой основы прокурорского надзора в доктрине отсутствует, не исследованы объем и содержание правовой основы, четко не очерчены круг отражаемых ею общественных отношений, а также ее место в ряду сложившихся правовых категорий. Определение правовой основы прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья до настоящего времени не было выработано.

Аргументировано, что правовая основа прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья – это совокупность правовых актов, обеспечивающих реализацию прокурорского надзора (регулирующих организацию и порядок деятельности, полномочия субъектов надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья) и необходимые условия для его осуществления (включая установление механизма и гарантий соблюдения прав граждан на охрану здоровья, компетенцию и ответственность объектов прокурорского надзора).

Разработка авторского подхода к определению структуры правовой основы прокурорского надзора на рассматриваемом направлении позволила систематизировать составляющие ее элементы в зависимости от предмета регулирования и юридической силы.

Во втором параграфе – **«Законодательство о правах граждан на охрану здоровья как правовая основа прокурорского надзора»** – раскрывается фундаментальное значение Конституции Российской Федерации для закрепления прав граждан в сфере охраны здоровья и регулирования отношений по их соблюдению и защите. Политика России как социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, включая охрану здоровья людей. Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 7, ч. 1 ст. 41 Конституции Российской Федерации).

Важнейшая роль в реализации конституционных положений отведена законодательным гарантиям соблюдения прав граждан на охрану здоровья, представляющим собой исходные начала, позволяющие обеспечить воплощение прав, направленные на их развитие и создание условий для их использования.

В целях уяснения содержания рассматриваемых прав, особенностей и недостатков его правового закрепления проведен сравнительный анализ некоторых зарубежных конституционных положений в этой части.

В ходе исследования выявлены существенные недостатки правового регулирования прав граждан на охрану здоровья, пробелы в законодательстве, в том числе регламентирующем вопросы реализации репродуктивных прав, отсутствие исчерпывающего закрепления способов обеспечения прав, что негативно влияет на состояние правовой основы прокурорского надзора, затрудняя действие его механизма.

Проведенное исследование правовой основы прокурорского надзора позволило определить содержание прокурорско-надзорной деятельности, предмет и объекты прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья.

Третий параграф – **«Состояние прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья»** – посвящен анализу

имеющихся данных о работе органов прокуратуры, а также динамике правонарушаемости и типичных нарушениях прав граждан и законов в рассматриваемой сфере.

На протяжении девяти лет, с 2008 по 2017 гг., наблюдается устойчивая динамика роста количественных показателей выявления прокурорами нарушений законов в сфере здравоохранения, более чем на 35 % (с 58 413 до 74 718)<sup>1</sup>.

Анализ статистических показателей работы прокурора показывает, что наиболее часто применяемым средством прокурорского реагирования в сфере охраны здоровья является внесение представления об устранении нарушений прав граждан (законов). В 2017 г. по сравнению с 2008 г. количество внесенных прокурорами представлений выросло на 26 %, с 11 075 до 14 812.

Под пристальным вниманием прокуроров находится обеспечение соответствия правам граждан на охрану здоровья и законам правовых актов, издаваемых объектами надзора. В этой связи следует отметить высокое качество подготовки ими протестов на правовые акты, подавляющее количество которых удовлетворяется (например, в 2017 г. отклонено только 10 протестов из 673 принесенных прокурорами).

В целях уточнения содержания прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья, формирования его методической основы систематизированы наиболее типичные нарушения прав граждан и соответствующих законов (в зависимости от допускающих их объектов прокурорского надзора):

---

<sup>1</sup> Выборочные статистические данные из отчета формы ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», утвержденного приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14.12.2012 г. № 454 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета "Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина" по форме ОН и Инструкции по его составлению». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



- нарушения, допускаемые федеральными органами исполнительной власти (Росздравнадзор, Роспотребнадзор), ТФОМС, их должностными лицами;
- нарушения, допускаемые представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, их должностными лицами при принятии нормативных правовых актов, организации оказания медицинской помощи и лекарственного обеспечения (дефицит медицинских кадров, недоступность медицинской помощи, несвоевременное и ненадлежащее осуществление контрольных функций и др.);
- нарушения, допускаемые органами местного самоуправления, их должностными лицами (в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, организации медицинской помощи, профилактики 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.).

Глава 2 – **«Содержание прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья»** – включает три параграфа.

В первом параграфе – **«Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на охрану здоровья в системе функций и направлений прокурорской деятельности»** – автором на основе анализа принятых в науке подходов сделан вывод о том, что прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на охрану здоровья представляет собой специальный участок деятельности прокуратуры, а именно направление прокурорского надзора в рамках отрасли прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

При этом стратегическое развитие экономики страны, обеспечение национальной безопасности и демографического роста в настоящее время нормативно обусловлены достижением состояния реальной обеспеченности соблюдения прав граждан Российской Федерации на охрану здоровья, что объективно ставит прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на охрану здоровья в число приоритетных направлений надзорной деятельности прокуратуры.

Цель прокурорского надзора на рассматриваемом направлении – защита прав граждан, обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности в сфере охраны здоровья, защита охраняемых законом интересов общества и государства, с учетом установленных государством гарантий.

В качестве задач, выполняемых органами прокуратуры на рассматриваемом направлении надзорной деятельности, определены:

1) выявление и пресечение нарушений прав граждан на охрану здоровья и соответствующих законов (законодательства о здравоохранении, о рассмотрении обращений, о персональных данных и пр.), в том числе при принятии объектами прокурорского надзора нормативных правовых актов;

2) устранение нарушений прав граждан на охрану здоровья и соответствующих законов средствами прокурорского реагирования, разъяснение пострадавшим порядка защиты их прав (в случае необходимости);

3) привлечение к ответственности лиц, нарушивших права граждан на охрану здоровья и законы;

4) принятие 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 соответствующих законов, выявление и устранение причин и условий, способствующих их совершению.

Принимая во внимание типичный характер многих выявляемых нарушений прав граждан (соответствующих законов) в сфере охраны здоровья, решение проблем законности в данном случае, прежде всего, требует обеспечения прокурором в пределах компетенции установленных гарантий доступности медицинской помощи, надлежащего лекарственного обеспечения, исключения нехватки медицинских кадров, оснащения и содержания медицинских учреждений, качества внутреннего и ведомственного контроля и др.

Во втором параграфе – **«Предмет и пределы прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья»** – сформулирована авторская дефиниция предмета прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья, под которым понимается соблюдение конституционно установленных и законодательно конкретизированных прав граждан в сфере охраны и укрепления здоровья (включая право на медицинскую помощь, на благоприятные условия жизнедеятельности, на защиту прав, на распоряжение своим здоровьем, репродуктивные права) перечисленными в ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» 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.

На основании результатов проведенного исследования выделены особенности предмета прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья, определяющие его исключительное социальное значение:

– наличие широкого спектра прав граждан в сфере охраны здоровья, соблюдение которых обеспечивает прокуратура, а порядок реализации регламентирован межотраслевыми правовыми нормами (система прав, включающая права на благоприятные условия жизнедеятельности, на распоряжение своим здоровьем, репродуктивные права, обладая

относительной самостоятельностью, является элементом содержания права на охрану здоровья и медицинскую помощь);

– специфика медицинской услуги как объекта правоотношений (особая сфера применения, определяющая ее исключительную важность не только для конкретного гражданина, обратившегося за медицинской помощью, и его близких, но и для государства и общества в целом в силу ст. 2 Конституции Российской Федерации; в процессе оказания медицинских услуг воздействие оказывается непосредственно на пациента, а объектом воздействия являются здоровье и жизнь человека; отсутствие гарантированного результата услуги; режим врачебной тайны и пр.<sup>1</sup>);

– тесная 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.

В третьем параграфе – **«Объекты прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья»** – в целях упорядочения знаний об объектах прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья проведена их систематизация:

– *по характеру полномочий, осуществляемых в сфере охраны здоровья:* органы (их должностные лица), наделенные и не наделенные властными полномочиями в сфере здравоохранения (например, Министерство здравоохранения Российской Федерации и органы управления, руководители коммерческих и некоммерческих организаций).

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Шаяхметова А.Р.* Специфика медицинской услуги как объекта гражданского права // Бизнес, Менеджмент и Право. 2011. № 1. С. 109 – 112.

В свою очередь, органы (их должностные лица), наделенные властными полномочиями в сфере охраны здоровья, по характеру их полномочий можно подразделить следующим образом:

– *по критерию осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля*: органы федерального и регионального государственного контроля (надзора); органы муниципального контроля и иные органы, должностные лица;

– *по критерию наличия административно-юрисдикционных полномочий*: наделенные административно-юрисдикционными полномочиями и не наделенные административно-юрисдикционными полномочиями органы и должностные лица (например, Росздравнадзор и управления здравоохранения при органах местного самоуправления);

– *по критерию наличия нормотворческих полномочий*: органы и должностные лица, осуществляющие и не осуществляющие нормотворческую деятельность;

– *по критерию наличия разрешительных полномочий*: органы, предоставляющие разрешения (например, органы Росздравнадзора); органы, не предоставляющие разрешения (Фонд обязательного медицинского страхования);

– *по критерию уровня публичной власти*: органы, действующие на федеральном уровне (в том числе имеющие территориальные подразделения в субъектах Российской Федерации; например, Федеральная антимонопольная служба); органы, действующие на уровне субъектов Российской Федерации; органы, действующие на муниципальном (межмуниципальном) уровне (например, муниципальные органы управления здравоохранением).

Согласно данным проведенного диссертантом опроса 80 % работников органов исполнительной власти, принявших участие в анкетировании, отметили серьезное влияние прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья на деятельность органов исполнительной власти

субъектов Российской Федерации и органов, осуществляющих федеральный надзор в рассматриваемой сфере.

Невластные объекты надзора (органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций в сфере охраны здоровья) можно, разумеется, подразделить следующим образом (*по критерию основной цели деятельности организации*):

– органы управления и руководители коммерческих организаций (например: 1) оказывающие медицинские услуги и осуществляющие лекарственное обеспечение (лечебно-профилактические организации); 2) оказывающие сопутствующие и посреднические услуги в сфере здравоохранения (организация сопровождения и транспортировки пациентов); 3) оказывающие услуги по защите прав застрахованных, осуществляющие экспертизу медицинской деятельности (страховые медицинские организации); 4) осуществляющие лекарственное обеспечение (фармацевтические организации); 5) определяющие степень утраты здоровья (бюро медико-социальной помощи);

– органы управления и руководители некоммерческих организаций (общества по защите пациентов, саморегулируемые организации).

Одним из основных направлений прокурорского надзора в рассматриваемой сфере (по сути, разумеется, – «поднаправлений») является надзор за соблюдением прав граждан (и соответственно конкретизирующих эти права и механизм их реализации законов) в деятельности органов государственного контроля (надзора), надлежащее исполнение своих функций которыми способно существенно укрепить состояние законности. В рамках этой работы необходимо предоставленными прокурору средствами побуждать их к полному и своевременному выявлению и устранению нарушений прав граждан и законов о здравоохранении, установлению в ходе проверок причин и условий совершения таких нарушений, усилению контроля за выданными предписаниями и представлениями, эффективному использованию

полномочий по применению мер юридической ответственности (включая соблюдение порядка производства по делам об административных правонарушениях), обеспечению неотвратимости наказания, взаимодействию с правоохранительными органами по вопросам противодействия преступлениям и иным правонарушениям.

Диссертант раскрывает специфику саморегулируемых организаций (некоммерческих организаций, включающих субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо субъектов профессиональной деятельности определенного вида) и их объединений как объекта прокурорского надзора, которая определяется занимаемым ими особым местом в системе специальных гарантий законности.

Глава 3 – **«Совершенствование прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья»** – включает два параграфа.

В первом параграфе – **«Совершенствование организации прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья»** – раскрыты основные элементы организации прокурорского надзора на рассматриваемом направлении, обозначены ключевые пути совершенствования этой работы.

В частности, в вопросах совершенствования прокурорского надзора, как свидетельствует практика, важно уделять внимание правильному определению приоритетов деятельности в конкретных социально-экономических условиях развития региона, города (района), обеспечению надлежащего взаимодействия с иными государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, институтами гражданского общества (в том числе в связи с привлечением специалистов к прокурорским проверкам).

Совершенствование организации надзорной работы должно включать обеспечение исчерпывающего, комплексного характера реагирования в целях

выявления и устранения нарушений прав граждан и законов об охране здоровья, исходя из состояния законности на конкретной «поднадзорной» территории.

Проведенное анкетирование прокурорских работников также позволило отметить их «загруженность», слабое методическое обеспечение, недостаток информации о положительном опыте работы других органов прокуратуры, отсутствие оперативного сопровождения прокурорских проверок. Кроме того, 62 % опрошенных отметили несовершенство законодательства в сфере охраны здоровья, препятствующее более эффективному осуществлению надзора.

Диссертантом сформулирован вывод о том, что важным источником информации в рамках надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья служит ведомственная статистическая отчетность. В целях совершенствования организации прокурорского надзора и получения объективного представления о состоянии законности автор считает необходимым выделить самостоятельных показателей (строк) в статистическом отчете «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН: предлагается исключить из раздела 1 строку 23 «о здравоохранении» и дополнить данный раздел строкой 69 «в сфере законодательства о здравоохранении: всего», строкой 70 «в том числе о медицинской помощи» и строкой 71 «в том числе о лекарственном обеспечении». Кроме того, в статистическом отчете «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений» по форме ОЖ также предлагается дополнить раздел 2 строкой 25 «в сфере законодательства о здравоохранении».

Сделан вывод, что действенным механизмом совершенствования прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья является организация взаимодействия прокуроров и саморегулируемых организаций, их объединений. С учетом выработанных в науке подходов под таким взаимодействием понимается социально обусловленная их совместная



деятельность, которая осуществляется в рамках закона в пределах компетенции названных субъектов присущими каждому из них способами и методами, а также направлена на решение общих задач и достижение единой цели – обеспечение законности в сфере здравоохранения. Определены правовая основа, цели, задачи взаимодействия. В качестве основных направлений взаимодействия (выявленных с учетом результатов проведенного анкетирования работников саморегулируемых организаций) названы: совместное участие в правотворческой деятельности, проведении антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов в сфере охраны здоровья, осуществлении правового просвещения граждан, рассмотрении обращений и др.

Сформулированы предложения по совершенствованию действующей организационной модели прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья в контексте укрепления взаимодействия с предпринимательским сообществом, использования специфических форм взаимодействия с саморегулируемыми организациями. Принимая во внимание выявленную по результатам анкетирования прокурорских работников потребность, разработаны авторский проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации: «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья», методика организации взаимодействия органов прокуратуры и саморегулируемых организаций в сфере охраны здоровья, авторские предложения по внесению изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

Во втором параграфе – **«Совершенствование методической основы прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья»** – освещены актуальные вопросы подготовки и проведения проверки соблюдения прав граждан на охрану здоровья.

В целях повышения эффективности надзора в рассматриваемой сфере автором разработана методика, представляющая собой упорядоченную

систему действий по выявлению, 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. Каждый из этапов имеет собственные цели, задачи, методы, используемые прокурорами для решения поставленных задач, что способствует повышению качества проверок, а также позволяет своевременно реагировать на выявленные нарушения, квалифицированно избирать соответствующие меры прокурорского реагирования. Определен примерный перечень вопросов, подлежащих выяснению в ходе проверки соблюдения прав граждан на охрану здоровья (в зависимости от объектов проверки).

Структура разработанной автором методики обусловлена структурой надзорного процесса. Надзорные стадии характеризуют работу прокурора по надзору за соблюдением прав граждан в рассматриваемой сфере в единстве организационного, методического и тактического его аспектов.

**В заключении** в обобщенном виде кратко сформулированы полученные в ходе исследования выводы и предложения.

**Список работ автора, опубликованных по теме диссертации****Статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях, указанных в перечне Министерства образования и науки Российской Федерации**

1. *Шибина, А.В.* Некоторые проблемы обеспечения законности в сфере здравоохранения, связанные с реализацией репродуктивных прав [Текст] / А.В. Шибина // *Медицин. право.* – 2015. – № 6. – С. 39 – 42. – 0,4 п. л.
2. *Шибина, А.В.* Обеспечение законности при реализации государственных контрольно-надзорных функций в сфере охраны здоровья [Текст] / А.В. Шибина // *Законность.* – 2016. – № 3. – С. 18 – 21. – 0,3 п. л.
3. *Шибина, А.В.* Прокурорский надзор за соблюдением прав граждан на охрану здоровья [Текст] / А.В. Шибина // *Законность.* – 2016. – № 9. – С. 28 – 31. – 0,3 п. л.
4. *Шибина, А.В.* Проблемные аспекты определения объектов прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья [Текст] / А.В. Шибина // *Законность.* – 2016. – № 12. – С. 16 – 19. – 0,3 п. л.
5. *Шибина, А.В.* Предмет прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья [Текст] / А.В. Шибина // *Евразийский юрид. журн.* – 2017. – № 10. – С. 267 – 269. – 0,3 п. л.
6. *Шибина, А.В.* Правовая основа прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья [Текст] / А.В. Шибина // *Евразийский юрид. журн.* – 2018. – № 2. – С. 256 – 259. – 0,3 п. л.

**Статьи, опубликованные в иных изданиях**

1. *Шибина, А.В.* Актуальные проблемы прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья [Текст] / А.В. Шибина // *Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых: сб. материалов VII науч.-практ. конф. молодых ученых / под ред.*

А.Ю. Винокурова, К.А. Комогорцевой. – М.: Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. – С. 114 – 121. – 0,4 п. л.

2. *Шибина, А.В.* Соблюдение законодательства об охране здоровья по материалам прокурорского надзора [Текст] / А.В. Шибина // Преступность, уголовная политика, закон: сб. ст. Всерос. науч.-практ. конф. – М.: Рос. криминолог. ассоц., 2016. – С. 445 – 448. – 0,4 п. л.

3. *Шибина, А.В.* Некоторые проблемы осуществления прокурорского надзора за соблюдением прав социально незащищенных категорий граждан в сфере охраны здоровья [Текст] / А.В. Шибина // Деятельность органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных категорий граждан: сб. материалов круглого стола. – М.: Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2016. – С. 145 – 152. – 0,3 п. л.

4. *Шибина, А.В.* Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов об охране здоровья [Текст] / А.В. Шибина // Организация и осуществление прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов в прокуратуре субъекта Российской Федерации: сб. материалов семинара по обмену опытом. – М.: Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2016. – С. 133 – 142. – 0,6 п. л.

5. *Шибина, А.В.* Проблемные аспекты выделения объектов прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья [Текст] / А.В. Шибина // Прокуратура: вчера, сегодня, завтра (Сухаревские чтения) : сб. II Междунар. науч.-практ. конф.. – М.: Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2017. – С. 181 – 187. – 0,3 п. л.

6. *Шибина, А.В.* Проблемные вопросы прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на лекарственное обеспечение [Текст] / А.В. Шибина // Сб. материалов IX науч.- практ. конф. молодых ученых. – М.: Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2017. – С. 419 – 423. – 0,4 п. л.

**Объем публикаций составляет 4,3 п. л.**

---

Подписано в печать 02.07.2018

Усл. печ.л. 1,4  
Тираж 130 экз.

Уч. – изд.л. 1,4  
Наряд № 69

---

УОП РИЛ Университета прокуратуры Российской Федерации

117638, Москва, ул. Азовская, д.2, к.1