

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КРИМІНАЛІСТИКИ, КРИМІНОЛОГІЇ,
КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ**

УДК 349.2

О.В. Василюва-Карвацька, асистент кафедри кримінального права і криміналістики ЧНУ ім. Ю.Федьковича, здобувач Національної Академії прокуратури України

**СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРОРА
З БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО ВИЯВЛЕННЯ ПРОТИПРАВНИХ
ДІЯНЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

В статті досліджено та визначено правову категорію «повноваження прокурора», виділено особливості їх реалізації у напрямку безпосереднього виявлення протиправних діянь у сфері охорони здоров'я, запропоновано їх перелік з метою подальшого удосконалення правового регулювання прокурорсько-наглядових правовідносин у відповідній сфері життєдіяльності.

Ключові слова: повноваження прокурора України, виявлення протиправних діянь, сфера охорони здоров'я, ознаки повноважень.

В статье исследована правовая категория «полномочия прокурора», выделены особенности в их реализации в направлении непосредственного выявления противоправных действий в сфере здравоохранения, сформирован их перечень для дальнейшего развития правового регулирования прокурорско-надзорных правоотношений в соответствующей сфере жизнедеятельности.

Ключевые слова: полномочия прокурора Украины, выявления противоправных деяний, сфера здравоохранения, признаки полномочий.

This article determined the legal category of “powers of the prosecutor,” highlighted the features of their implementation in the direct detection of illegal acts in the field of health care, given the propositions for the further improve of the legal regulation of prosecutorial and supervisory relationships in the relevant area of life.

Keywords: power of the Prosecutor of Ukraine, detection of illegal acts, health, signs of authority.

Постановка проблеми. Відповідна частина повноважень прокуратури України з безпосереднього виявлення протиправних діянь у сфері охорони здоров'я має конструктивне значення в практичній діяльності працівників відповідних державних органів з огляду на той факт, що оперативне виявлення порушень прав, свобод та законних інтересів людини в сфері охорони здоров'я сприяє своєчасному притягненню до відповідальності винних осіб та поновленню порушених прав, свобод та інтересів постраждалих осіб. Результати реалізації працівником органів прокуратури України є показником рівня державного та суспільного розвитку країни, цінності життя та здоров'я кожної людини. На жаль, в сучасних умовах своєчасне та ефективне виявлення протиправних діянь у сфері охорони здоров'я — це мета, а не реальний результат діяльності прокурора. Відповідний напрямок діяльності потребує додаткової уваги з боку науковців та практикуючих працівників органів прокуратури України. Виявлення злочинів та винних у їх вчиненні осіб приводить не тільки до їх справедливого покарання, а й до необхідності здійснення аналітичних дій працівниками прокуратури України з метою визначення причин та умов вчинення правопорушень, обставин, що сприяли виникненню соціально-небезпечної поведінки.

Стан дослідження. Здійснення працівником прокуратури України повноважень

у напрямку своєчасного виявлення протиправних діянь у сфері охорони здоров'я конструктивно впливає на рівень розвитку охоронюваної сфери життєдіяльності та сприяє захисту прав осіб. Дослідження професійної діяльності прокуратури на різних етапах суспільного розвитку були предметом наукових праць вчених, серед яких варто відзначити: В.І. Бабенко, В.І.Баскова, С.О. Гуру, В.В. Долежана, О.С.Іщука, Б.В. Коробейникоав, А.Ф.Козлова, М.В. Косюто, В.В.Лазарева, Л. К. Сашок, О.В.Скрипнюка, Р.О.Сидоренко, І. Є. Марочкіна, П. М. Каркача, П.В. Шумського, Ю.М.Хаунову. Проте, враховуючи сучасний процес реформування органів прокуратури України та відсутність належного правового регулювання сфери охорони здоров'я означені питання потребують додаткового дослідження та доопрацювання, що обумовлює *актуальність* даної тематики і саме її *мету*. Основним *завданням* даної статті є дослідження та з'ясування сутності та значення повноважень прокурора з безпосереднього виявлення протиправних діянь у сфері охорони здоров'я. *Наукова новизна* полягає у тому, що надано визначення поняттю «повноваження прокурора», виділено особливості прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону здоров'я, сформовано їх перелік, додано пропозиції для діючого законодавства задля підвищення ефективності прокурорської діяльності у відповідному напрямку.

Виклад основного матеріалу. Нагляд за додержанням законів про охорону здоров'я є ваговою частиною професійної діяльності прокурора Україна, адже «кожна людина має природне невід'ємне і непорушне право на охорону здоров'я. Суспільство і держава відповідальні перед майбутнім поколінням за рівень здоров'я та його охорону. Добре здоров'я забезпечує нам довге й активне життя, сприяє виконанню планів, подоланню труднощів, дає можливість успішно вирішувати життєві завдання» [1, с. 221], зауважують С.О. Гура, Ю.М.Хаунова. Працівники прокуратури України здійснюють нагляд за дотриманням законів в сфері охорони здоров'я шляхом реалізації наданих державним законодавством повноважень.

Для дослідження повноважень прокурора з безпосереднього виявлення протиправних діянь у сфері охорони здоров'я, уявляється доцільним з'ясувати зміст поняття «повноваження» в загальному його розумінні. В етимологічних джерелах повноваження тлумачаться як «право, надане кому-небудь для здійснення чогось» [2, с.469]. Точніше, це право, надане державним законодавством державним органам для здійснення діяльності, для котрої вони створені. Так В.В. Лазарев, визначаючи повноваження органів публічної влади та їх посадових осіб через нерозривне поєднання їх прав і обов'язків, зазначає, що: «можливість діяти, надана особі юридичними нормами, є її обов'язком, складає для неї певну суспільну необхідність діяти. Такими є повноваження органів держави і посадових осіб, які складають одночасно і їх обов'язки, і їх права... Здійснення прав щодо громадян, підприємств та організацій складають обов'язок посадової особи щодо держави та її органів» [3, с.233]. Аналогічні точки зору висловлені і щодо прокурорських повноважень. Виконання прокурором своїх обов'язків відбувається саме шляхом реалізації наданих йому законом прав [4, с.26]. В свою чергу, А.Ф.Козлов підкреслював, що «службовий обов'язок об'єднує разом права та обов'язки, а ця єдність утворює повноваження прокуратури» [5, с.6]. Аналогічні погляди висловлені такими видатними науковими діячами, як В.В. Долежаном [6, с.24], П.В. Шумським [7, с.48], М.В. Косютою [8, с. 283] та іншими. Ми підтримуємо наукову позицію щодо розуміння повноважень прокурора через поєднання таких правових елементів як права та обов'язки. Частково, цей підхід був використаний й законотворцем при формулюванні

ст. 20 Закону України «Про прокуратуру», котра визначає повноваження прокурора наступним чином: «при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів прокурор має право...» [9].

Але існують й інші наукові погляди щодо визначення повноважень прокурора України. Наприклад, на думку Ф.М. Кобзарєва, під повноваженнями прокурора треба розуміти ті чи інші правові засоби, які використовуються прокурорами щодо забезпечення верховенства закону, утвердження єдності законності, охорони прав та свобод громадян та досягнення інших цілей [10, с. 9]. В свою чергу, В.В. Долежан зазначає, що повноваження прокурорів, порядок і форми їх реалізації у юридичній літературі традиційно іменуються засобами прокурорського нагляду [11, с.16]. На наш погляд, за для повного визначення правової категорії «повноваження прокурора України» слід об'єднати наукові позиції їх розуміння як сукупності законних прав і обов'язків та правових засобів, за допомогою котрих вони реалізуються в об'єктивній реальності.

Таким чином, повноваження прокурора України у сфері охорони здоров'я – це обсяг прав і обов'язків, якими наділений прокурор для здійснення функції нагляду за дотриманням законів про охорону здоров'я за допомогою системи правових засобів, способів, методів, тактичних прийомів передбачених державним законодавством.

Отже, на основі вищезазначених наукових думок, необхідно виділити ознаки такої правової категорії як «повноваження прокурора України»:

1. Функції здійснюються працівником органів прокуратури за допомогою реалізації повноважень, наданих їх державним законодавством.

2. Повноваження працівника прокуратури України є частиною компетенції, що їм належить. З приводу цього, О.С. Іщук висловлює думку, що «Структура компетенції органів прокуратури не вичерпується тільки такими компонентами, як предмет відання і повноваження. Їх з'ясування передбачає також характеристику обов'язків та їх співвідношення з іншими елементами компетенції. Повноваження органів прокуратури щодо здійснення їх діяльності одночасно є їх обов'язком перед державою» [12, с.138], суспільством та громадянами.

3. Мають правову форму. Діяльність прокуратури повинна відбуватися у встановлених Конституцією та законами України правових, процесуальних формах.

4. Основу відповідної правової категорії складають сукупність допустимої законом поведінки прокурора (прав) та необхідної, належної поведінки (обов'язків). Відповідне поєднання правомочностей та зобов'язань складає особливість повноважень прокурора.

5. Межі реалізації повноважень, котрі визначено державним законодавством України. Наприклад, «для забезпечення принципу незалежності прокурорів у здійсненні повноважень законодавством заборонено їм входити до складу комісій, комітетів та інших колегіальних органів, утворюваних місцевими радами або їх виконавчими органами. Сумісництво служби в органах прокуратури з роботою на підприємствах, в установах чи організаціях, а також з будь-яким підприємством не допускається, за винятком наукової і педагогічної діяльності» [13] тощо.

6. Реалізуються за допомогою сукупності визначених державним законодавством правових інструментів, а саме: правових засобів, способів, методів, тактичних прийомів тощо.

7. Незалежність повноважень прокурора. «Законодавством визначено гарантії незалежності прокуратури у здійсненні повноважень. Втручання органів державної влади і органів місцевого самоврядування, посадових осіб, засобів масової інформації, громадсько-політичних організацій (рухів) та їх представників у діяльність прокуратури

по нагляду за додержанням законів або по розслідуванню діянь, що містять ознаки злочину, забороняється. Вплив у будь-якій формі на працівника прокуратури з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або добитися прийняття неправомірного рішення має наслідком відповідальність, передбачену законом. На прокуратуру не може покладатися виконання функцій, не передбачених Конституцією України і цим Законом. Це свідчить про зміщення пріоритетів діяльності прокуратури на користь захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина» [13] тощо.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про прокуратуру», повноваження прокурорів визначаються Конституцією України, цим законом, іншими законодавчими актами [9]. Основним законом та Законом України «Про прокуратуру» передбачено значний обсяг повноважень загального характеру. Додатково, ряд повноважень прокурора встановлюється також нормами інших кодифікованих нормативно-правових актів, таких як: Кримінально-процесуальним кодексом, Цивільно-процесуальним кодексом, Господарсько-процесуальним кодексом України та ін. Законодавчі нормативно-правові акти спеціального характеру визначають особливості щодо діяльності прокурора у сфері нагляду за додержанням законів про охорону здоров'я.

Перелік повноважень прокурора України є досить широким тому, його елементи можна об'єднати за спільною направленістю дії. О.В.Скрипнюк зазначає, що: «За своїм змістом повноваження прокуратури України можуть бути розділені на три основні групи: 1) повноваження у виявленні порушень законів, причин порушень та умов, що їм сприяють; 2) повноваження, спрямовані на усунення порушень законів, причин та умов, що їм сприяють; 3) повноваження у притягненні порушників закону до відповідальності» [14, с. 24]. Аналогічної точки зору притримується й І.Є.Марочкін, П. М. Каркач [15, с.48], О.С. Іщук [12, с. 138] та В.І. Бабенко, що додатково зазначає: вказані повноваження прокурора через публічний характер прокурорського нагляду є не тільки його правами, але одночасно й його обов'язками [16, с.130-132]. Відповідні групи повноважень прокурора щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів загального характеру має конструктивне значення.

Так, ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» визначає наступні повноваження прокурора: «При здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів прокурор має право:

1) безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити у приміщення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності, до військових частин, установ без особливих перепусток, де такі запроваджено; мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, в тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять комерційну таємницю або конфіденційну інформацію.

Письмово вимагати подання в прокуратуру для перевірки зазначених документів та матеріалів, видачі необхідних довідок, в тому числі щодо операцій і рахунків юридичних осіб та інших організацій, для вирішення питань, пов'язаних з перевіркою. Отримання від банків інформації, яка містить банківську таємницю, здійснюється у порядку та обсязі, встановлених Законом України «Про банки і банківську діяльність»;

2) вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення;

3) вимагати від керівників та колегіальних органів проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій та

інших структур незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз;

4) викликати посадових осіб і громадян, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону» [9].

Таким чином слід перейти до детальної характеристики повноважень прокурора України щодо нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони здоров'я.

Перш за все, при визначенні загального переліку повноважень прокурора слід звернути увагу на підпорядкованість прокурорів у системі органів прокуратури України, нормативно відокремивши повноваження Генерального прокурора України, прокурора АРК тощо. Це має вирішальне значення при вирішенні питання про рішення спеціального прокурора, що здійснює нагляд за дотриманням законів у сфері охорони здоров'я, котре може змінюватися вищестоящими прокурорами.

У відповідності до вищезазначеного групування повноважень прокурора України, котрий здійснює нагляд за дотриманням законів про охорону здоров'я, слід визначити ту їх частину, що відповідає за безпосереднє виявлення протиправних діянь у відповідній сфері життєдіяльності людини та громадянина України, адже, на наш погляд, доречно саме цей принцип поділу використати при побудові законодавчого визначення повноваження прокурора України щодо нагляду за дотриманням законодавства. Слід зазначити, що діюча ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» побудована подібно до запропонованого вище групування, але у спрощеному вигляді, поділяючи повноваження прокурора на ті, що він має право реалізовувати при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів та при виявленні правопорушень.

Також слід визначити які саме особливості має наглядова діяльність прокурора в сфері охорони здоров'я. Л. К. Сашок зазначає, що кожна галузь прокурорського нагляду і напрям діяльності прокуратури характеризуються своїм предметом, повноваженнями прокурора, специфічними актами прокурорського реагування на порушення закону [17, с.359], котрі є характерними особливостями наглядової діяльності прокурора в різних сферах життєдіяльності. Р.О. Сидоренко слушно зазначає, що «діяльність по виявленню правопорушень зазвичай починається із збору прокурором фактичних даних про них. На основі дослідження і осмислення останніх встановлюються негативні, антисоціальні факти, в результаті правової оцінки яких виявляються порушення законності. Дуже важливо чітко визначити всі пов'язані з правопорушенням правові наслідки: розмір заподіяної шкоди, характер відповідальності тощо. Підлягають обов'язковому виявленню винні особи, потерпілі, а також причини і умови, що сприяли здійсненню даних порушень законності» [18, с.676]. Фактичні, негативні, антисоціальні факти виявлення порушень вимог законодавства про охорону здоров'я отримуються у більшості випадків в результаті перевірок.

Слід виділити характерні особливості реалізації працівником органів прокуратури України п.1 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» в сфері охорони здоров'я, а саме, серед іншого прокурор має право:

- безперешкодно входити у приміщення медичних установ незалежно від форм власності;

- доступу до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, в тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять лікарську таємницю.

Р.О. Сидоренко вважає, що: «Нагляд за виконання законів завжди починається з перевірки дотримання їх різними суб'єктами. Перевірка найбільш складна і важка частина діяльності прокурора, бо правопорушники часто ретельно і деколи вельми кваліфіковано знищують сліди своїх протиправних діянь, ховаються самі, загрожують

особам, що мають в своєму розпорядженні відповідні відомості. За змістом перевірка виконання законів — своєрідний аналог розслідування» [18, с.676]. Притримуючись запропонованого вище варіанту щодо визначення повноважень прокурора України при здійсненні нагляду за додержанням і застосуванням законів, слід зазначити, що реалізуючи їх з метою безпосереднього виявлення протиправних діянь у сфері охорони здоров'я прокурор або його заступник в межах своєї компетенції додатково має право залучення за погодженням з керівниками підприємств, установ, організацій, фахівців для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз, котрі мають медичну освіту та спеціальність. Отже, с особливим при реалізації п.п. 2,3 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» є проведення експертиз, ревізій та перевірок законності рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи в медичній сфері за допомогою залучення фахівців, котрі мають медичну освіту та спеціальність.

Відносно п.4 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» в практичній діяльності прокурора проведення перевірок в сфері охорони здоров'я має конструктивне значення. Наприклад, прокуратурою м. Лисичанська «проводиться аналіз роботи з розгляду звернень фізичних та юридичних осіб, на підставі якого розробляються та запроваджуються планові заходи, спрямовані на виявлення та усунення правопорушень, зміцнення законності в галузі охорони здоров'я. Протягом 3 місяців 2011 року до прокуратури міста Лисичанська надійшло 3 звернення громадян з питань порушень вимог законодавства про охорону здоров'я. За всіма зверненнями проведені ретельні перевірки та, за наявності підстав, вжито вичерпних заходів прокурорського реагування, про що письмово поінформовано заявників».

Висновок. Таким чином враховуючи зазначені вище особливості здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони здоров'я слід зазначити, що для безпосереднього виявлення протиправних діянь прокурор або його заступник в межах своєї компетенції здійснює повноваження зазначені ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» та має право:

- безперешкодно входити у приміщення медичних установ незалежно від форм власності;
- безперешкодного доступу до документів і матеріалів юридичних та фізичних осіб всіх форм власності, здійснюючих надання медичних послуг представникам населення України всіх форм власності, необхідних для проведення перевірки, в тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять конфіденційну інформацію (лікарська таємниця);
- письмово вимагати подання в прокуратуру для перевірки зазначених вище документів та матеріалів, видачі необхідних довідок, звітів;
- вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення в медичних установах всіх форм власності;
- залучення кваліфікованих фахівців, спеціалістів для виконання аналізів, експертиз та участі у проведенні перевірок та ревізій медичних установ всіх форм власності.

Відповідний перелік характеризується вагомою частиною повноважень, пов'язаних зі здійснення перевірок медичних установ всіх форм власності, їх професійної діяльності, документації на предмет відповідності державному законодавству про охорону здоров'я. Саме своєчасні дії щодо безпосереднього виявлення протиправних діянь прокурором сприятимуть поновленню порушених прав пацієнта та притягненню винних осіб до відповідальності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гура С.О. Регіональна політика у сфері охорони здоров'я : шляхи її реалізації в Україні та правові аспекти / С.О. Гура, Ю.М. Хаунова // «Управління розвитком».- №8(105).- 2011.-С.221-222.
2. Новий тлумачний словник Української мови. Т.2.-К.: Аконіт, 1999.-256 с.
3. Общая теория права и государства // Под ред. В.В.Лазарева.- М.: Юристь. 2000.- 268 с.
4. Басков В.И. Курс прокурорского надзора. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов / В.И. Басков, Б.В. Коробейников. — М.: Издательство «Зерцало», 2000. — 512 с.
5. Козлов А.Ф. Компетенция прокуратуры СССР / А.Ф. Козлов // Компетенция прокуратуры СССР. Межвуз. сб. научн. трудов Свердл. юрид. ин-та. - Свердловск: Изд-во Свердл. юрид.ин-та, 1985.- 24-28 с.
6. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры. Автореф. дис... докт.юрид.наук. / В.В. Долежан. - М: 1991. - 48 с.
7. Шумський П.В. Прокуратура: гарантія свободи — гарантія проти свавілля / П.В. Шумський // Віче.- 1997.-№2.- С.47-51.
8. Косюта М.В. Прокурорська система України в умовах демократичного суспільства / М.В. Косюта. - Одеса.- Юрид. літ., 2002.- 376 с.
9. Про прокуратуру / Верховна Рада України; Закон від 05.11.1991 № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України.-1991.-№ 53.-Ст.793.
10. Кобзарев Ф.М. Прокуратура России: правовое положение и перспективы развития / Ф.М. Кобзарев. - М: Московский психолого-социальный институт, 2002. - 80 с.
11. Долежан В.В. Содержание и структура прокурорско — надзорного процесса / В.В. Долежан // Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения: Кратк. тез. докл. и научн. сообщ. респ. научн. — практ. конф. — X., 1992
12. Іщук О.С. Правовий статус прокуратури України: завдання, функції, повноваження / О.С.Іщук // Право і безпека. - 2011. - №3(40). - С.136-139.
13. Завдання та функції прокуратури // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України. [Режим доступу] http://www.gp.gov.ua/ua/task_functions_gpu.html.
14. Скрипнюк О.В. Конституційно-правовий статус прокуратури України: завдання, функції, повноваження / О.В.Скрипнюк // Вісник Національної Академії Прокуратури.-2009.-№2.-С. 21-27.
15. Прокурорський нагляд в Україні. Підручник для студентів юрид. спеціальних вищихнавч. закладів м / І. Є. Марочкін, П. М. Каркач, Ю.М. Грошевий та ін. За ред. проф. Марочкіна І. Є., Каркача П. М. — Х.: ТОВ «Одіссей». - 2006. - 240с.
16. Бабенко В.І. Прокурорський нагляд за додержанням і застосуванням екологічного законодавства / В.І. Бабенко // Юридический вестник (Одесса). — 2002. — №3. — С.93 — 95.
17. Сашок Л. К. Правоохранительные и судебные органы : [учебник] / Л. К. Сашок. —2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристь, 2004.—464 с.
18. Сидоренко Р.О. Адміністративні повноваження прокуратури України:поняття, зміст та сутність / Р.О. Сидоренко // Форум права. - 20011. -№4. - С.674-680.

