



Людмила Васечко,

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
державно-правових дисциплін
Національної академії прокуратури
України

УДК 342.5:342.721.73

***Роль органів прокуратури
у забезпеченні законності
у сфері охорони здоров'я в Україні***

Статтею 1 Конституції України проголошено соціальне призначення держави Україна. Соціальна роль держави проявляється, в першу чергу, у визначенні людини, її прав і свобод найвищою цінністю, а гарантій прав і свобод – змістом і спрямованістю діяльності держави. Саме такі положення містяться і у статті 3 Конституції України, відповідно до якої життя та здоров'я громадян є найвищою соціальною цінністю. На конституційному ж рівні закріплені перелік основних прав і свобод людини, та гарантії їх реалізації.

Звичайно, що з метою реалізації функцій держави створюються відповідні державні органи, установи та організації. Не є винятком і сфера охорони здоров'я, тобто забезпечення та гарантування права на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, яке надається кожному відповідно до Конституції України (стаття 49). Однак слід констатувати,

що реалії сьогодення свідчать про певні прогалини в діяльності уповноважених на це органів виконавчої влади та правоохоронних органів. Мова йде про зловживання, які наявні у сфері охорони здоров'я, і не достатньо активну діяльність з боку правоохоронних органів щодо попередження та виявлення таких зловживань.

Метою цього дослідження є розкриття одного із аспектів державного гарантування охорони здоров'я – забезпечення законності у цій сфері засобами прокурорського реагування.

Насамперед слід зауважити, що забезпечення охорони здоров'я є комплексним поняттям та охоплює собою значне коло інформаційних, профілактичних заходів, створення системи закладів та установ, які безпосередньо повинні надавати медичну допомогу тощо. Державне управління у сфері охорони здоров'я охоплює цілий комплекс заходів та суб'єктів, які повинні їх здійснювати.

Варто зазначити, що різні аспекти державного управління сферою охорони здоров'я, у тому числі і забезпечення законності засобами прокурорського реагування, ставали об'єктами достатньо широкого кола юридичних досліджень. Зокрема, доцільно було б відмітити суттєвий внесок у дослідження цього питання таких науковців, як З. С. Гладун, О. В. Крилова, О. О. Прасов, І. Я. Сенюта, С. Г. Стеценко та ін. Однак низка питань на сьогодні ще залишаються недостатньо вивченими та потребують посиленої уваги. До таких питань можна віднести і комплексне дослідження місця і ролі органів прокуратури України у забезпеченні законності у сфері охорони здоров'я.

Значну роль у боротьбі з правопорушеннями у медичній сфері відіграють органи прокуратури, адже саме на цей державний орган Конституцією України покладено функцію здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів (п. 9 Перехідних положень), функцію представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом (ч. 2 ст. 121) та функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (ч. 4 ст. 121).

Тому насамперед хотілося б зосередитись на питанні визначення місця органів прокуратури України у системі державного управління сферою охорони здоров'я в Україні. Традиційно у науці адміністративного права забезпечення законності та дисципліни вважається важливою складовою державного управління. У свою чергу, основними способами законності і дисципліни у державному управлінні вважаються контроль, нагляд та звер-

нення громадян¹. Отже, нагляд, а тим паче – прокурорський (ураховуючи його специфічний характер), посідає важливе місце у державному управлінні сферою охорони здоров'я в Україні. Тому, як ми бачимо, першочергову слід звернути увагу саме на наглядову діяльність органів прокуратури.

Завданням органів прокуратури відповідно до положень Конституції України, вимог Закону України «Про прокуратуру» є забезпечення ефективного нагляду за додержанням законодавства, у тому числі того, яке регулює питання медичного забезпечення громадян. Але в даному випадку ми можемо говорити про декілька основних напрямів нагляду.

1. Наказом Генерального прокурора України № 3гн від 7 листопада 2012 року «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» основним завданням прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів є захист від неправомірних посягань, гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина, державних та суспільних інтересів (п. 1.1). При цьому серед основних напрямів нагляду за додержанням і застосуванням законів визначено захист соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина, насамперед осіб, які потребують державної підтримки та допомоги (п. 4). Отже, специфічними ознаками прокурорського нагляду за додержанням та застосуванням законів у сфері охорони здоров'я є:

– основне завдання нагляду – захист від неправомірних посягань, гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина, державних та суспільних інтересів. Тобто спрямованість нагляду – виявлення порушень права людини

¹ Див., наприклад: *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України : [навч. посіб.] / [вид. 3-тє, переробл. та доп.] / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.

на охорону здоров'я і медичне забезпечення і відповідно реагування на ці порушення (від кого вони б не виходили), забезпечення відшкодування завданих збитків, притягнення винних до відповідальності;

– пріоритетність захисту прав на охорону здоров'я осіб, які потребують державної підтримки та допомоги. Тобто мова йде про те, що об'єктом захисту засобами прокурорського нагляду є права будь-якої людини у медичній сфері, однак першочерговою допомогою має надаватись саме менш захищеним верствам населення.

Отже, органи прокуратури зобов'язані реагувати на будь-які порушення законодавства у сфері охорони здоров'я, за наслідками проведених перевірок у разі виявлення порушень закону вносити подання, ініціювати притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної відповідальності, скласти протокол про адміністративне правопорушення, розпочинати досудове розслідування, звертатися з позовом (заявою) до суду, подавати апеляційні скарги на постанови суду у справах про адміністративні правопорушення (п. 12 Наказу) та забезпечувати контроль за своєчасністю та повнотою розгляду документів прокурорського реагування (п. 13 Наказу).

Цей вид діяльності органів прокуратури займає чільне місце серед засобів забезпечення законності у сфері охорони здоров'я. Про актуальність цього напрямку діяльності свідчить і Рішення розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 18.12.2012 р. «Про підсумки роботи органів прокуратури України у 2012 році та заходи, спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності, основні завдання на наступний період», у якому серед головних пріоритетів у здійсненні наглядової діяльності у 2013 році визначено захист прав громадян на соціальне забезпечення.

Про дієвість прокурорського нагляду за додержанням законів у сфері

охорони здоров'я свідчать численні випадки виявлених у ході перевірок порушень конституційних прав громадян. Так, лише протягом грудня 2012 року органами прокуратури розпочато 4 кримінальних провадження за фактами виявлених порушень у сфері охорони здоров'я, внесено 53 подання, до відповідальності притягнуто 49 посадових осіб органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. У цілому за 2012 рік за участі органів прокуратури 1689 випадків притягнення до відповідальності посадових осіб органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування за порушення законодавства у сфері охорони здоров'я [1]. Досить вражаючі цифри, які свідчать першочергово про безвідповідальне ставлення до своїх обов'язків органів, яким державою надані повноваження щодо створення умов для забезпечення охорони здоров'я населення, здійснення контролю у цій сфері.

2. Специфічним напрямком наглядової діяльності органів прокуратури у сфері охорони здоров'я є прокурорський нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян (тобто окрема функція прокуратури). Мова йде про захист прав на охорону здоров'я осіб, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі, та, першочергово, осіб, до яких застосовуються примусові заходи медичного характеру. Для врегулювання цього напрямку діяльності органів прокуратури прийнято наказ Генерального прокурора України № 7гн від 2 квітня 2012 року «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян». Цим

наказом визначено підстави та періодичність проведення прокурорських перевірок, органи, установи та заклади, в яких необхідно проводити перевірки тощо. Власне мова йде про те, що захисту потребують особи, які самостійно не можуть захистити свої права внаслідок їх особливого соціального статусу (засуджені), фізичного та психічного стану. Для прикладу: органами прокуратури України Сумської області проведено перевірки додержання вимог законодавства щодо режиму, умов тримання і лікування осіб у психіатричних закладах, до яких судом застосовано примусові заходи медичного характеру, а також у міжобласних центрах і відділеннях стаціонарної судово-психіатричної експертизи для осіб, які тримаються під вартою. Перевірками виявлено численні порушення законності поміщення хворих до психіатричних закладів, додержання строків огляду, продовження, зміни та скасування їм примусових заходів медичного характеру, умов тримання, матеріально-побутового забезпечення, пожежної безпеки, пенсійного забезпечення, залучення до соціальної реабілітації. За результатами перевірок внесено понад 100 документів реагування, до відповідальності притягнуто понад 70 медичних працівників та посадових осіб [2]. Але ми можемо в цьому випадку говорити лише про факти виявлених порушень, а скільки ще засуджених в Україні не отримують належної медичної допомоги?, у яких умовах утримуються особи, до яких застосовуються примусові заходи медичного характеру? – питання, мабуть, риторичні. Тому актуальність саме цього напрямку наглядової діяльності органів прокуратури залишається безспірною.

Окремим та дуже важливим напрямом діяльності органів прокуратури у сфері охорони здоров'я є захист прав дітей. Не слід відносити цей напрям до одного з видів наглядової діяльності, оскільки необхідно підкреслити, що

захист прав дітей (у тому числі – у сфері охорони здоров'я) має здійснюватись шляхом комплексного використання усіх функцій органів прокуратури. Відповідно до наказу Генерального прокурора України № 16гн від 1 листопада 2012 року «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» серед пріоритетних напрямів нагляду за додержанням і застосуванням законів і представницької діяльності визначено забезпечення додержання законів про охорону життя і здоров'я дітей (п. 4 Наказу). Мова йде про те, що права дітей у сфері охорони здоров'я є специфічним об'єктом захисту внаслідок і своєї важливості («діти – наше майбутнє», як би банально це не звучало), і неспроможності дітей самостійно захистити свої права. Актуальність цього напрямку діяльності органів прокуратури не викликає сумнівів. На жаль, непоодинокі випадки в Україні і масових харчових отруєнь дітей, і неналежного надання медичної допомоги дітям, і інші, які яскраво висвітлюються в засобах масової інформації. Однак попри загальнодоступність подібної інформації, кількість випадків порушення прав дітей у сфері охорони здоров'я не зменшується. Ситуація ускладнюється тим, що органи, які безпосередньо повинні реалізовувати державну політику в цій сфері, сприяти захисту медичних прав дітей, досить часто демонструють своє більш ніж безвідповідальне ставлення до своїх обов'язків. Наприклад, проведеною Генеральною прокуратурою України перевіркою встановлено, що в Україні під диспансерним наглядом перебуває понад 10 тисяч ВІЛ-інфікованих дітей. Внаслідок бездіяльності Міністерства охорони здоров'я України, ВІЛ-інфіковані діти недоотримують гарантовану державою допомогу, а у віці від 16 до 18 років – взагалі незаконно позбавлені права на її одержання. На захист прав дітей, Генеральною прокуратурою України

внесено подання до Міністерства охорони здоров'я з вимогою усунення виявлених порушень закону [3]. Мова в цьому випадку йде вже не про поодинокі випадки порушення прав дитини, а про грубе порушення законодавства, яким забезпечується захист цілої категорії неповнолітніх громадян України! Масштаби та наслідки порушень просто вражають.

І, нарешті, останній напрям діяльності органів прокуратури, спрямований на забезпечення законності у сфері охорони здоров'я, на який хотілося б звернути увагу – це представницька діяльність органів прокуратури. Відповідно до наказу Генерального прокурора України № 6гн від 28 листопада 2012 року «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» основними завданнями представництва є реальний захист та поновлення прав і законних інтересів громадян, які неспроможні через фізичний чи матеріальний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самостійно захистити свої права або реалізувати процесуальні повноваження, а також захист інтересів держави, що порушуються або можуть бути порушені внаслідок протиправних діянь фізичних і юридичних осіб, фактичне усунення порушень закону. При цьому пунктом 2.1. Наказу до пріоритетних напрямів представницької діяльності віднесено захист соціальних прав громадян. На сьогодні слід констатувати

наявність ґрунтовних досліджень, присвячених особливостям представницької діяльності органів прокуратури у медичній сфері², однак, на жаль, кількість проблемних питань, пов'язаних із цим видом діяльності, постійно зростає.

Підсумовуючи вищезазначене, слід визначити основні принципи діяльності органів прокуратури у сфері охорони здоров'я:

1) захисту прав громадян на охорону здоров'я на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного чи соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак;

2) обов'язковості вжиття заходів до усунення порушень закону, від кого б вони не виходили, поновлення порушених прав і притягнення у встановленому законом порядку до відповідальності осіб, які допустили ці порушення;

3) пріоритетності захисту прав на охорону здоров'я мало захищених верств населення;

4) всебічності проведення прокурорських перевірок та повного супроводу справи (від виявлення порушення права до поновлення цього права, усунення порушень, відшкодування завданих збитків, притягнення до відповідальності винних осіб);

5) стабільності діяльності, спрямованої на забезпечення законності у сфері охорони здоров'я, тобто така діяльність повинна здійснюватись постійно, з достатньою періодичністю (не «час від часу»).

² Див., наприклад: *Стеценко С. Г.* Представництво прокуратурою інтересів людини у суді у випадках ненадання або неналежного надання медичної допомоги : [навч. посіб.] / С. Г. Стеценко, О. О. Прасов. – К., 2010. – 114 с.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Статистична інформація* [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>
2. *Новини* [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&_c=view&id=113527.
3. *Новини* [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Генеральної прокуратури України. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&_c=view&id=113614

Васечко Л. О. Роль органів прокуратури у забезпеченні законності у сфері охорони здоров'я в Україні

У статті розглядаються питання захисту законних прав громадян на охорону здоров'я засобами прокурорського реагування. Визначено основні напрями та принципи діяльності прокуратури у цій сфері.

Ключові слова: охорона здоров'я, медичне забезпечення, прокуратура.

Васечко Л. А. Роль органов прокуратуры в обеспечении законности в сфере здравоохранения в Украине

В статье рассматриваются вопросы защиты законных прав граждан на охрану здоровья с помощью средств прокурорского реагирования. Определены основные направления и принципы деятельности прокуратуры в этой сфере.

Ключевые слова: здравоохранение, медицинское обеспечение, прокуратура.

Vaschko L. The role of the public prosecutor in the rule of law in the field of health care in Ukraine

The article deals with the protection of the legitimate rights of citizens to health by means of prosecution response. The main directions and principles of the prosecution in this area are analyzed.

Key words: health care, medical care, prosecution.