

УДК 34.038

**О РОЛИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ**

© 2016 г.

М.Д. Прилуков, В.В. Черников

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

Prilukov_8312@mail.ru

Поступила в редакцию 01.09.2016

Рассматривается современное состояние системы здравоохранения в условиях ее реформирования, а также роль и значение Прокуратуры Российской Федерации в современной системе здравоохранения. Приведены наиболее частые нарушения законодательства в сфере здравоохранения, а также нарушения, затрагивающие права и свободы граждан, выявленные органами прокуратуры.

Ключевые слова: государственное регулирование, прокурорский надзор, защита прав и свобод, орган государственной власти, медицинская организация.

Сфера здравоохранения является важным и необходимым элементом для развития любого общества и государства. Жизнь и здоровье – это основные приоритеты каждого человека, а также важнейшие факторы социально-экономического развития общества. Поэтому целью государства является обеспечение высокого уровня жизни и охраны здоровья своих граждан. Для достижения данной цели Правительством Российской Федерации [1], а также Министерством здравоохранения Российской Федерации [2] совместно с другими федеральными органами исполнительной власти были выработаны определенные пути развития отечественной системы здравоохранения. В первую очередь речь идет о государственной программе «Развитие здравоохранения» [3]. Таким образом, современная система здравоохранения в Российской Федерации приобретает совершенно новый вектор развития. Реформирование затрагивает практически все аспекты охраны здоровья граждан. Это касается методик лечения, организации медицинской деятельности, установления стандартов оказания медицинской помощи, территориального планирования медицинской помощи, а также создания системы качества оказания медицинской помощи. Кроме того, большое значение придается медицинской помощи с применением высоких медицинских технологий для лечения сложных заболеваний, а также обеспечению доступности высокотехнологичной медицинской помощи населению. В докладе министра здравоохранения Российской Федерации В.И. Скворцовой на заседании итоговой коллегии Минздрава России «Об итогах работы Министерства здравоохранения Российской Федерации в 2015 году и задачах на 2016 год» отмечается, что «отдельное внимание

было уделено территориальному планированию медицинской инфраструктуры. Впервые за постсоветский период были пересмотрены и утверждены требования к размещению медицинских подразделений в первичном звене, в том числе в удаленных районах и сельской местности. 2015 год внес свой вклад в создание трехуровневой системы оказания медицинской помощи, которая в целом выстроена уже в 70 субъектах Российской Федерации. Наша задача – в 2016 году доформировать правильную организацию медицинской помощи в каждом регионе страны. Наряду с доступностью медицинской помощи важнейшим направлением нашей совместной работы является создание системы управления её качеством. С учетом критериев качества оказания медицинской помощи и клинических рекомендаций были пересмотрены и административные регламенты Росздравнадзора по осуществлению государственного контроля качества и безопасности медицинской помощи. В рамках этого направления контроля Службой в 2015 году проверено более 6 тыс. медицинских организаций. К сожалению, приходится констатировать, что нарушения качества медицинской деятельности выявлены в 48% проверенных организаций» [4]. В докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год отмечается, что «доступное и качественное здравоохранение является постоянной темой обращений граждан. Процессы оптимизации и реструктуризации системы здравоохранения не оказали значительного влияния на число жалоб граждан: если в 2014 году они составили 6%, то в 2015 году – 5% обращений от группы социальных прав. Вместе с тем каждое седьмое обращение касается вопросов обязательного медицинского страхования и

составляет 14.2% от числа просьб граждан о восстановлении или защите права на охрану здоровья и медицинскую помощь, гарантированного частью 1 статьи 41 Конституции Российской Федерации. За истекший период основной тематикой являлись «лечебно-профилактическая помощь населению» (44.7%) и «психиатрическая помощь и права граждан при ее оказании» (28.4%). Следует отметить, что в регионах с высоким уровнем смертности отмечается тенденция к резкому увеличению численности населения на одну больничную койку с одновременным увеличением нагрузки на одного врача. Социологическое исследование показало, что право на бесплатную медицинскую помощь имеет наибольшее значение в Чувашской Республике, Свердловской области, Хабаровском крае (88%), Ханты-Мансийском автономном округе, Владимирской области (87%), а наименьшее – в Приморском крае (43%), Республике Бурятия (37%) и Чеченской Республике (14%). Декларируемый Правительством Российской Федерации приоритет государственной политики в части реформирования системы здравоохранения первичной медико-санитарной помощи на самом деле во многих регионах страны таким не является. По-прежнему отсутствуют условия по предоставлению гражданам своевременных и качественных медицинских услуг. При этом до настоящего времени не действует система независимого квалифицированного контроля за качеством оказания медицинской помощи, в том числе в первичном звене» [5]. В этом контексте особую актуальность приобретает обращение граждан в органы государственной власти за защитой своих прав и законных интересов. Как отмечает начальник управления по надзору за соблюдением прав и свобод граждан Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации Л.И. Коптева, «многие ущемленные в правах граждане ищут защиту своих прав прежде всего на досудебной стадии, в том числе в органах прокуратуры, поскольку судебные процедуры весьма длительны и связаны со значительными материальными и временными затратами. Прокуратура является едва ли не единственным государственным органом, осуществляющим бесплатную правовую помощь населению. При этом устранение нарушений закона и восстановление нарушенных прав средствами прокурорского реагирования осуществляется эффективно и в короткие сроки. Наиболее востребованным остается прокурорский надзор в сфере защиты социальных прав граждан. Он специфичен и многогранен, по-

скольку охватывает широкий круг вопросов, касающихся их жизнедеятельности. Внимание прокуроров сосредоточено на защите прав и законных интересов инвалидов, пенсионеров, престарелых и других социально незащищенных слоев населения. На постоянной основе прокурорами проводятся проверки исполнения законодательства о соблюдении их жилищных, пенсионных прав, при назначении пособий, предоставлении мер социальной поддержки, оказании медицинской помощи и лекарственном обеспечении, доступности к объектам транспорта и социальной инфраструктуры» [6].

Защита прав граждан на охрану здоровья, получение качественной медицинской помощи является одной из приоритетных задач, стоящих перед органами прокуратуры. Анализ состояния законности в этой сфере свидетельствует о распространенности нарушений законодательства, многочисленных недостатках в деятельности органов власти и медицинских организаций, которые требуют оперативного устранения. Проверки показали, что региональными органами власти не должным образом организовано обеспечение населения лекарствами. Только после обращения прокурора Пачелмского района Пензенской области в суд в интересах 26 граждан, страдающих сахарным диабетом, признано незаконным бездействие министерства здравоохранения области, на который судом была возложена обязанность по обеспечению больных лекарствами. Прокурорами Чувашской Республики, Ставропольского края, Амурской, Волгоградской и Кировской областей выявлены факты ненадлежащего обеспечения лекарствами лиц, страдающих редкими заболеваниями. В Воронежской области решением суда удовлетворен иск областной прокуратуры о возложении на министерство здравоохранения области обязанности по обеспечению гражданина, страдающего редким генетическим заболеванием, лекарством, стоимость которого составляет более 32 млн руб в год. Зачастую медицинские работники неправомерно отказывают пациентам в выписке рецептов на лекарства, а также нарушают порядок их назначения. В Новосибирске в истекшем году прокурорами выявлено 94 случая отказа в выдаче рецептов на льготные лекарства в 18 организациях области. До сих пор не исключены случаи превышения в аптеках предельных размеров оптовых и розничных надбавок к фактическим отпускным ценам производителей на жизненно необходимые лекарства. Так, прокуратурой г. Сочи установлено превышение в городских аптеках надбавок к ценам на «Тетрациклин – мазь глазная 1%», которая продавалась по цене 73 руб. при макси-

мально допустимой 48,85 руб., препарат «Сенаде» – продавался по цене 750 руб. при максимально допустимой 612 руб. Прокурор в отношении юридических и должностных лиц возбудил дела об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 14.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [7] (нарушение порядка ценообразования), а также внес представления руководителям организаций. В республиках Дагестан, Ингушетия, Калужской, Московской, Ростовской и Тамбовской областях выявлены факты осуществления фармацевтической деятельности без лицензии либо с нарушением лицензионных требований. Прокурорами Республики Марий Эл, Краснодарского края, Белгородской и Саратовской областей, г. Москвы направлены в суды заявления об ограничении доступа к интернет-сайтам, реализующим лекарственные препараты. Прокурорами Республики Бурятия, Забайкальского края, Пензенской области установлены факты ограничения доступности медицинской помощи населению, в том числе первичной медико-санитарной помощи сельским жителям. В прошлом году в Иркутске на основании решения суда по иску прокурора Куйтунского района обеспечена работа фельдшерско-акушерских пунктов, расположенных в труднодоступных местностях. Неодиночны случаи оказания гражданам некачественных медицинских услуг, следствием которых стало причинение вреда здоровью либо смерть пациентов. По материалам проверки Ашинской городской прокуратуры Челябинской области следственными органами возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 109 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) [8] (причинение смерти по неосторожности) по факту неоказания работниками Ашинской центральной районной больницы должной медицинской помощи двухлетней девочке, пострадавшей при пожаре, которая скончалась через несколько дней после полученных ожогов. Имеют место факты простоя и ненадлежащего использования медицинского оборудования. По заявлению прокуратуры Ленинского района г. Красноярск суд признал незаконным бездействие медицинской организации, не принявшей меры по ремонту эндоскопического оборудования стоимостью более 8 млн руб., которое простаивало с начала 2015 года ввиду неисправности. Не остается без внимания прокуроров вопрос соблюдения законодательства при размещении заказов для государственных нужд на закупку медицинского оборудования и иных изделий за счет бюджетных средств. Нарушения закона допускаются в большинстве регионов (осуществление закупок на бескон-

курсной основе, неправильный выбор способа размещения заказа, несоблюдение процедуры проведения торгов, необоснованный допуск к участию в торгах, нарушение порядка формирования начальной (максимальной) цены контракта). Приговором Центрального районного суда г. Челябинска осужден по ч. 5 ст. 290 УК РФ (получение взятки) начальник Главного управления материальных ресурсов Челябинской области, который получил взятку в сумме 450 тыс. руб. за оказание содействия в победе фирм-поставщиков в аукционах на приобретение медицинского оборудования. Прокуратура Заельцовского района г. Новосибирска выявила факты приобретения за счет бюджетных средств лекарств и расходных материалов для нужд городской больницы по завышенным ценам. В результате в 2012–2015 годах похищено более 24 млн руб. По материалам прокурорской проверки следственными органами в отношении главного врача больницы и других лиц возбуждены уголовные дела по ч. 4 ст. 159 УК РФ (мошенничество в особо крупном размере). Распространены случаи несвоевременной выплаты медицинским работникам зарплаты и иных выплат. Прокурором Забайкальского края внесено представление губернатору края в связи с неперечислением краевым минфином бюджетных средств 11 медицинским организациям и страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения в фонд обязательного медицинского страхования. В результате этого перед работниками организаций образовалась задолженность по заработной плате в размере более 154 млн руб. Представление удовлетворено, задолженность по заработной плате погашена. Всего в 2015 году прокуроры выявили более 80 тыс. нарушений законодательства в сфере здравоохранения, опротестовали 660 незаконных нормативных актов, внесли более 15 тыс. представлений, по результатам их рассмотрения наказаны в дисциплинарном порядке около 18 тыс. лиц. По постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено свыше 4,6 тыс. лиц, предостережены о недопустимости нарушения закона 1 тыс. 104 должностных лица. В интересах граждан в суды предъявлено более 12,5 тыс. исков. По материалам прокурорских проверок следственные органы возбудили 199 уголовных дел [9].

Правозащитная деятельность органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы имеет особую социальную значимость, так как она оказывает наиболее заметное воздействие на общее состояние законности в стране. Прокурорский надзор – это эффективное средство

раннего предупреждения различных правонарушений, в том числе преступлений. Именно своевременное выявление и пресечение нарушений законов способны позитивно влиять на состояние законности в целом, включая изменение криминогенной ситуации в государстве [10]. Таким образом, органы прокуратуры играют важную и заметную роль в защите прав и законных интересов граждан и пациентов.

Список литературы

1. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. от 03.07.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
2. Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 (ред. от 24.02.2016) «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.
3. Государственная программа «Развитие здравоохранения» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 17. Ст. 2057.
4. Доклад Министра здравоохранения Российской Федерации В.И. Скворцовой / Министерство здраво-

охранения Российской Федерации. URL: <https://www.rosminzdrav.ru/open/kollegiya-ministerstva-zdravoohraneniya-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 03.08.2016).

5. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // Российская газета. 2016. 24 марта. Ст. 6929 (61).
6. Коптева Л.И. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан // Прокурор. 2012. № 4.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
8. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
9. Генпрокуратура России обобщила деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в сфере здравоохранения / Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/special/smi/news/news-1070603/> (дата обращения: 05.08.2016).
10. Паламарчук А.В., Сеченова Р.Р., Зимин В.П. Деятельность органов прокуратуры России вне уголовно-правовой сферы. М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2013.

ON THE ROLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE MODERN HEALTHCARE SYSTEM

M.D. Prilukov, V.V. Chernikov

The article discusses the current state of the healthcare system under reform as well as the role and importance of the Prosecutor's office of the Russian Federation for the modern healthcare system. The article presents the most common violations of legislation in the sphere of healthcare, as well as violations affecting the rights and freedoms of citizens that are revealed by prosecutors.

Keywords: government regulation, prosecutorial oversight, protection of rights and freedoms, public authority, medical organization.

References

1. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 17.12.1997 g. № 2-FKZ (v red. ot 03.07.2016) «O Pravitel'stve Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1997. № 51. St. 5712.
2. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 19 iyunya 2012 g. № 608 (red. ot 24.02.2016) «Ob utverzhdenii Polozheniya o Ministerstve zdravoohraneniya Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2012. № 26. St. 3526.
3. Gosudarstvennaya programma «Razvitie zdravoohraneniya» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2014. № 17. St. 2057.
4. Doklad Ministra zdravoohraneniya Rossijskoj Federacii V.I. Skvorcovoj / Ministerstvo zdravoohraneniya Rossijskoj Federacii. URL: <https://www.rosminzdrav.ru/open/kollegiya-ministerstva-zdravoohraneniya-rossiyskoy-federatsii> (data obrashcheniya: 03.08.2016).
5. Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Rossijskoj Federacii za 2015 god // Rossijskaya gazeta. 2016. 24 marta. St. 6929 (61).

6. Kopteva L.I. Prokurorskiy nadzor za soblyudeniem social'nyh prav grazhdan // Prokuror. 2012. № 4.

7. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30.12.2001 g. № 195-FZ (v red. ot 06.07.2016) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2002. № 1 (ch. 1). St. 1.
8. Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 13.06.1996 g. № 63-FZ (v red. ot 06.07.2016) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1996. № 25. St. 2954.
9. Genprokuratura Rossii obobshchila deyatelnost' organov prokuratury po nadzoru za ispolneniem zakonov v sfere zdravoohraneniya / General'naya prokuratura Rossijskoj Federacii. URL: <http://genproc.gov.ru/special/smi/news/news-1070603/> (data obrashcheniya: 05.08.2016).
10. Palamarchuk A.V., Sechenova R.R., Zimin V.P. Deyatelnost' organov prokuratury Rossii vne ugolovno-pravovoj sfery. M.: General'naya prokuratura Rossijskoj Federacii, 2013.