

УДК 342.951:342.7

І.О. БУРЯК, Харківський національний університет внутрішніх справ

ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

Ключові слова: органи прокуратури, охорона здоров'я, права громадян, гарантії

Забезпечення законності в державі, належна реалізація та захист прав і свобод громадян можливі лише за умови створення дієвого механізму їх гарантування. Такий механізм повинен забезпечувати належну реалізацію інтересів не тільки окремого індивіда, але й служити вагомим чинником стабільності суспільства, усвідомлення ролі і значення держави для регулювання суспільних відносин.

Окремі аспекти зазначеної проблеми досліджувались у науковій літературі, зокрема в роботах таких вітчизняних та зарубіжних учених-правознавців та фахівців з державного управління, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, А.О. Байда, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.В. Венедіктова, В.Д. Волков, В.О. Галай, З.С. Гладун, Л.М. Дешко, В.П. Заброцький, Т.О. Коломoeць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.А. Ліпкан, М.М. Малєїна, В.Я. Настюк, В.М. Пашков, Я.Ф. Радиш, В.М. Рудий, О.Є. Рузаєва, О.П. Рябченко, І.Я. Сенюта, Ю.М. Старилов, В.Ю. Стеценко, С.Г. Стеценко, М.М. Тищенко, І.В. Шатковська, Т.О. Шилюк. Однак багато питань, пов'язаних із діяльністю органів прокуратури у сфері забезпечення права громадян України на охорону здоров'я, свого належного висвітлення не отримали. Отож відсутність комплексних наукових досліджень із зазначеної проблеми та необхідність удосконалення правового регулювання у цій сфері обумовлюють актуальність даної статті. Виходячи з цього, метою

цієї статті є дослідження діяльності органів прокуратури у сфері забезпечення права громадян на охорону здоров'я та запропонування шляхів удосконалення діючого законодавства у зазначеному напрямку.

Як зазначав М.І. Матузов, правова система охоплює собою весь арсенал юридичних засобів і всю сукупну правову діяльність, яка здійснюється в суспільстві в різних формах і сферах. Це складний і широкий правовий світ, світ закону, численних людських зв'язків і відносин, які опосередковані єдиною юридичною формою. При цьому, законність і правопорядок грають у правовій системі особливу роль – вони виступають не тільки її елементами, а й результатом, логічним наслідком її функціонування, відображають стан, ступінь впорядкованості та стабільності суспільних відносин, ефективність діяльності правових інститутів [1, с.26]. Очевидно, що будь-які законодавчі приписи, якщо вони не виконуються належним чином, залишаються лише формальними деклараціями, що є однією з головних причин поширення правового нігілізму і неповаги до закону. Ще на початку ХХ століття видатний вчений-адміністративіст А.І. Єлістратов підкреслював, що як би ретельно не регулював закон взаємних відносин між посадовими особами та громадянами, одним фактом свого існування він не виключає можливості для органів управління здійснювати неправомірні дії. Щоб попередити або, принаймні, усунути, або послабити шкідливі наслідки цих правопорушень, необхідні особливі юридичні пристосування для захисту публічного права [2, с.442].

У сучасній правовій науці такого роду пристосування розглядаються в якості юридичних гарантій законності та забезпечення прав і свобод особистості. Стосовно сфери охорони здоров'я, такого роду гарантії являють собою передбачені правовими нормами засоби, способи та умови, за допомогою яких забезпечується реалізація відповідних правових приписів, пов'язаних з діяльністю держа-

вних та недержавних інституцій, ініціативою окремих громадян щодо реального втілення в життя всього спектру прав і свобод, прямо або опосередковано пов'язаних із забезпеченням індивідуального і суспільного здоров'я.

Однією з найбільш важливих і дієвих правових гарантій забезпечення прав і свобод громадян у сфері охорони здоров'я традиційно виступає прокурорський нагляд. Органи прокуратури займають важливе місце в структурі механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в усіх сферах суспільного життя. Нагляд органів прокуратури являє собою універсальну юридичну гарантію забезпечення прав і свобод громадян, а діяльність цієї важливої державної інституції була й залишається одним з найвагоміших чинників підтримки режиму законності і правопорядку, підвищення правової захищеності громадян у їх відносинах з іншими державними органами, посадовими і службовими особами [3, с.8]. При цьому слід підкреслити ту важливу обставину, що основною метою діяльності органів прокуратури у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина є досягнення такого стану, коли ці права і свободи реально дотримуються органами та посадовими особами, коли громадяни впевнені, що їх права та інтереси надійно захищені і що вони в разі порушення цих прав і свобод можуть розраховувати на допомогу відповідних державних органів, в тому числі і органів прокуратури. Не випадково серед завдань прокурорського нагляду, закріплених у ст.4 Закону України «Про прокуратуру» виділяється захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини і громадянина [4, с.167].

Враховуючи значимість права на охорону здоров'я, його взаємозв'язки і взаємозалежності з іншими основними правами і свободами людини і громадянина, можна говорити про те, що ця сфера суспільних відносин є

одним з пріоритетних напрямків прокурорського нагляду. На наш погляд, одним із найбільш важливих напрямків щодо здійснення прокурорського нагляду у сфері охорони здоров'я, є робота зі зверненнями громадян та належна реалізація всього потенціалу існуючих правових можливостей прокурорів з виявлення та припинення правопорушень у цій сфері. Важливість і пріоритетність зазначеного напрямку діяльності прокурора пояснюється специфікою самого об'єкта нагляду. У даному випадку ним є сукупність всіх встановлених і гарантованих державою прав і свобод кожного громадянина у сфері охорони здоров'я. При цьому, основним завданням прокурора при реалізації наглядових функцій щодо здійснення нагляду за дотриманням законодавства у сфері охорони здоров'я є законне, об'єктивне, всебічне, своєчасне та ефективне виявлення порушень законів у сфері охорони здоров'я, реагування, усунення та протидія виникненню аналогій в майбутньому [5, с.122].

Не викликає сумнівів, що звернення є одним з найбільш важливих джерел інформації про реальний стан справ у тій чи іншій сфері суспільного життя і досить поширеним засобом реалізації та захисту прав і свобод громадян. Поряд з цим, не можна не звернути увагу, що до чинників, які посилюють значимість діяльності прокуратури у цій сфері необхідно віднести максимальну доступність цієї установи для громадян, оперативність розгляду звернень та широкі правові можливості щодо відновлення порушених прав і свобод.

Практика свідчить про результативність діяльності органів прокуратури у сфері охорони здоров'я. Однак, при цьому слід звернути увагу на деякі аспекти, які на нашу думку, можуть сприяти вдосконаленню наглядової діяльності у цій сфері. Так, доцільно посилити аналітичну роботу з питань, що стосуються звернень громадян. Зокрема, це стосується необхідності ретельного аналізу питань, які громадяни частіше піднімають у своїх зверненнях. Здійснення такого аналізу слід

пов'язувати з розробкою і реалізацією конкретних планових заходів, спрямованих на виявлення та усунення правопорушень у сфері охорони здоров'я.

Не менш важливим є аналіз відповідної статистики та практики розгляду звернень, які надійшли до органів та установ охорони здоров'я. Особливу увагу працівників прокуратури повинні привертати питання дотримання вимог законодавства щодо розгляду та вирішення звернень громадян і, насамперед, у контексті дотримання відповідних процедурних вимог. Поряд з цим, не викликає сумнівів, що ефективність наглядової діяльності органів прокуратури багато в чому залежить від належного методичного забезпечення. На сьогодні вченими і практиками відпрацьовуються відповідні методики перевірок додержання законодавства. Зокрема, у сфері охорони здоров'я ці методики стосуються таких важливих питань як: створення і функціонування установ охорони здоров'я, у тому числі заснованих суб'єктами підприємницької діяльності, забезпечення права на кваліфіковану і безкоштовну медичну допомогу і надання пільг окремим категоріям громадян; введення платних медичних послуг, використання бюджетних коштів, майна, спонсорської (благодійної) і гуманітарної допомоги закладами охорони здоров'я; реалізації, використання лікарських засобів і забезпечення їх якості, дотримання порядку зберігання, обліку та належного використання наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, порушення встановленого законом порядку трансплантації органів або тканин людини; надання медичної допомоги хворим на синдром набутого імунodefіциту; заняття лікувальною діяльністю суб'єктами, які практикують у сфері народної та нетрадиційної медицини; виявлення фактів професійних правопорушень, допущених медичними працівниками. Але при цьому слід враховувати ту важливу обставину, що такого роду методики повинні постійно оновлюватися, оскільки в сучасних умовах

вживаються значні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я, впровадження нових технологій лікування, нових лікарських засобів і виробів медичного призначення, фактично формується система платного медичного обслуговування. Представляється, що при розробці такого роду методик безумовно слід враховувати і думку фахівців-медиків, оскільки це дозволить більш чітко визначити можливі вразливі місця в питаннях, пов'язаних з діяльністю органів і установ охорони здоров'я і, перш за все, з позицій забезпечення права громадян на охорону здоров'я.

Не викликає сумнівів і необхідність розробки і впровадження в практику прокурорської діяльності нових науково обґрунтованих методик перевірок у сфері забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, а також у сфері протидії соціально небезпечним захворюванням, насамперед, таким як СНІД і туберкульоз. При цьому підкреслимо, що на сьогодні це питання істотно актуалізується, оскільки окремі з такого роду захворювань, на жаль, отримують все більше поширення, а рівень захворюваності на туберкульоз досяг таких масштабів, які дозволили офіційно визнати в 1995 році наявність в Україні епідемії цього захворювання. У такій ситуації, стає очевидним, що питання дотримання вимог правових норм у цій сфері, в тому числі і з позицій прокурорського нагляду, набуває особливої гостроти.

Не менш значущими є і питання реагування прокурорів на факти вчинення правопорушень у сфері охорони здоров'я, забезпечення законності притягнення до адміністративної відповідальності винних. Насамперед, мова йде про передбачену законом можливості прокурорів порушувати провадження у справах про адміністративні правопорушення. На наш погляд, реалізація такого роду повноваження прокурора доцільна поряд з використанням такого акту прокурорського реагування як подання. Зокрема, з урахуванням об'єктивних труднощів у фінансуванні охорони здоров'я великого зна-

чення набувають питання, пов'язані з належним використанням бюджетних коштів, що виділяються відповідним медичним установам. На жаль, на сьогодні такого роду факти отримують досить значне поширення. Враховуючи це, доцільно орієнтувати прокурорів активніше використовувати надану їм законом можливість порушувати провадження у справах про адміністративні правопорушення за ч.5 ст.164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [6] «Порушення бюджетного законодавства» при виявленні в ході перевірок фактів нецільового використання бюджетних коштів. Не менш значущою виступає необхідність активізації діяльності прокурорів по ініціації провадження у справах про інші адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я. Наприклад, це стосується таких правопорушень як порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм (ст.42 КУпАП), а також порушення встановлених законодавством вимог щодо заняття народною медициною (цілительством) (ст.46-2 КпАП).

У контексті наведеного вище, слід звернути увагу на ще одну обставину. Мова йде про те, що поряд з повноваженнями щодо порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення шляхом винесення відповідної постанови, прокурори мають право також складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачених низкою статей Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст.127-1, 188-32, 188-35, 212-3 КУпАП). Слід визнати такий підхід цілком виправданим. Але при цьому виникає питання, якщо прокурор може виносити постанову про порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення у разі вчинення будь-якого передбаченого КУпАП правопорушення, то чому його повноваження щодо складання протоколів обмежені лише складами окремих правопорушень? На наш погляд, доцільно надати прокурорам можливість складати протоколи про кожне адмініс-

тративне правопорушення, в тому числі і в сфері охорони здоров'я, якщо в ході прокурорської перевірки ними встановлені відповідні фактичні дані або обставини, що свідчать про вчинення адміністративного правопорушення. Думається, що прокурори зможуть складати ці протоколи не менше, а іноді і більш професійно і кваліфіковано, ніж працівники інших державних органів, уповноважені на це законодавством. Більше того, в силу своєї професійної підготовки та рівня кваліфікації, саме працівники прокуратури можуть дати найбільш об'єктивну оцінку тим чи іншим фактам або обставинам. Не менш значущим є й питання про повноваження прокурора порушувати дисциплінарне провадження. Представляється, що у сфері охорони здоров'я реалізація зазначених повноважень може дати значний ефект, у тому числі і з позицій протидії хибно уявлюваній корпоративній етиці медичних працівників.

ЛІТЕРАТУРА

1. Матузов Н. И. Правовая система и личность / Матузов Н. И. – Саратов : Изд-во Саратовск. ун-та, 1987 – 294 с.
2. Елистратов А. И. Основные начала административного права / Елистратов А. И. ; вступительное слово д. ю. н. В. В. Коноплева. – Симферополь : изд-во «Оригинал М», Крымск. юрид. ин-т Харьковск. нац. ун-та внутр. дел, 2007. – 512 с.
3. Шемчук В. В. Нагляд органів прокуратури як гарантія забезпечення прав і свобод громадян у сфері адміністративної юрисдикції : автореф. дис.. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / В. В. Шемчук. – Харків, 2009. – 19 с.
4. Бессарабов В. Г. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина / Бессарабов В. Г., Кашаев К. А. – М. : Издательский Дом «Городец», 2007. – 464 с.
5. Василюва-Карвацька О. В. Етичні та психологічні основи діяльності прокурора

при здійсненні перевірок за напрямом нагляду за дотриманням законів у сфері охорони здоров'я / Василюва-Карвацька О. В. // Науковий вісник Чернівецьк. ун-ту. – 2011. – Вип. 597. Правознавство. – С. 121–124.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р., № 8073–X // ВВР Української РСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

Буряк І. О. Щодо діяльності органів прокуратури у сфері забезпечення права громадян на охорону здоров'я / І. О. Буряк // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 101–105 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13bionoz.pdf>

Підкреслюється, що сфера забезпечення права на охорону здоров'я, з урахуванням його взаємозв'язків і взаємозалежностей з іншими основними правами і свободами людини, є одним з пріоритетних напрямків прокурорського нагляду. Пропонуються шляхи удосконалення організації діяльності органів прокуратури у сфері охорони здоров'я та формулюються пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства.

Буряк И.А. О деятельности органов прокуратуры в сфере обеспечения права граждан на охрану здоровья

Подчеркивается, что сфера обеспечения права на охрану здоровья, с учетом его взаимосвязей и взаимозависимостей с другими основными правами и свободами человека, является одним из приоритетных направлений прокурорского надзора. Предлагаются пути совершенствования организации деятельности органов прокуратуры в сфере здравоохранения и формулируются предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Buriak I.O. On the Activities of Prosecutors in Ensuring Citizens' Right to Health

It is emphasized that the scope of ensuring the right to health, given its linkages and interdependencies with other fundamental rights and freedoms, is with one of the priorities of Public Prosecutions. Ways of improving the organization of organs in health and formulates proposals for improvement of the current legislation.

Форум пра