

УДК 347.963

ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОКУРОРСКИХ ПРОВЕРОК В МЕДИЦИНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Медведева П.Н.¹,

Студентка,

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
Белгород, Россия*

Аннотация

В статье рассматриваются правовые и организационные основы проведения прокурорских проверок в медицинских организациях. На основе анализа действующего законодательства раскрываются этапы и тактические приемы прокурорского надзора с учетом специфики медицинской деятельности. Особое внимание уделяется проблемам правового регулирования деятельности прокуратуры на ведомственном уровне. Посредством анализа правоприменительной практики выявляются типичные ошибки, допускаемые прокурорами при проведении проверок. Обосновывается необходимость усиления взаимодействия прокуратуры с контролирующими органами и врачебным сообществом, а также внесения изменений в законодательство для повышения эффективности защиты прав граждан в сфере охраны здоровья.

Ключевые слова: прокурорская проверка, медицинские организации, здравоохранение, медицинская помощь, прокурорский надзор.

¹ Научный руководитель: Кислицина Ирина Николаевна, старший преподаватель кафедры уголовного права и процесса, Белгородский государственный национальный исследовательский университет, Белгород, Россия
Kislitsina Irina Nikolaevna, Senior Lecturer at the Department of Criminal Law and Procedure, Belgorod State National Research University, Belgorod, Russia

PROBLEMS OF PROSECUTORIAL INSPECTIONS IN MEDICAL ORGANIZATIONS

Medvedeva P.N.,

Student,

Belgorod State National Research University,

Belgorod, Russia

Abstract

The article discusses the legal and organizational foundations of prosecutorial inspections in medical organizations. Based on an analysis of current legislation, the article reveals the stages and tactics of prosecutorial supervision, taking into account the specifics of medical activities. Special attention is paid to the problems of legal regulation of the prosecutor's office at the departmental level. Through an analysis of law enforcement practice, the article identifies typical errors made by prosecutors during inspections and the problems of legal regulation at the departmental level. The article substantiates the need to strengthen cooperation between the prosecutor's office and regulatory bodies and the medical community, as well as to amend legislation to improve the effectiveness of protecting citizens' rights in the field of health care.

Keywords: prosecutor's inspection, medical organizations, healthcare, medical assistance, and prosecutor's supervision.

Прокуратура РФ имеет важное значение для исполнения законодательства и соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Проведение проверок представляется одним из самых эффективных способов осуществления прокурорского надзора. В силу того, что сфера здравоохранения является для общества одной из ключевых, в ней часто фиксируются нарушения нормативных предписаний, которые посягают на права и законные интересы лиц, обратившихся в соответствующие организации для оказания квалифицированной помощи.

Общественные отношения в области здравоохранения регулируются большим количеством нормативных актов различного уровня. Главным документом здесь выступает Конституция РФ, которая в ст. 7 провозглашает, что Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий для достойной жизни и свободного развития человека. Этот принцип лежит в основе государственной политики в сфере здравоохранения, предполагая обеспечение доступности медицинской помощи и создание условий для сохранения и укрепления здоровья населения. В ст. 41 закрепляется право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Именно это центральное положение становится правовым фундаментом для всей системы здравоохранения, поскольку оно не только декларирует право, но и гарантирует его реализацию: медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях оказывается гражданам бесплатно за счет бюджета, страховых взносов и других поступлений. Более того, норма устанавливает обязанность государства по развитию системы здравоохранения. Государство финансирует федеральные программы, принимает меры по развитию государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения, поощряет деятельность, способствующую укреплению здоровья, развитию спорта и экологическому благополучию. Также Конституция РФ устанавливает ответственность за сокрытие информации. Речь идет о том, что сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет ответственность в соответствии с федеральным законом.

Базовым отраслевым законом является Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», он определяет правовые, организационные и экономические основы охраны здоровья; права и обязанности пациентов, медицинских работников и организаций; полномочия органов власти; ключевые понятия (медицинская помощь, пациент, качество медицинской помощи и др.).

Помимо базового закона, регулирование общественных отношений в сфере здравоохранения осуществляется Федеральным законом № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании». Он регулирует отношения, возникающие в связи с осуществлением обязательного медицинского страхования, в том числе определяет правовое положение субъектов и участников, основания возникновения их прав и обязанностей, гарантии их реализации, отношения и ответственность, связанные с уплатой страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения.

Большую роль играют подзаконные акты, например, постановления Правительства РФ и ведомственные приказы.

Главным стратегическим документом, утверждаемым постановлением Правительства, является Государственная программа «Развитие здравоохранения». Программа определяет цели, бюджет и ключевые показатели общественного здоровья, доступности и качества медицинской помощи, а также показатели по отдельным заболеваниям и направлениям на годы вперед.

На уровне ведомственных приказов отдельные акты, устанавливают усредненные перечни лекарств, анализов и процедур для лечения конкретного заболевания. Например, приказ Минздрава от 18.12.2024 № 695н утверждает стандарт диагностики и лечения детей с сахарным диабетом 1 типа. Существенное значение имеют клинические рекомендации, хотя формально они разрабатываются профессиональными сообществами, Минздрав утверждает и вводит их в действие своими приказами. Это наиболее современные и подробные руководства для врачей.

Такое многообразие и иерархичность нормативных актов создают сложную, но необходимую правовую основу для функционирования системы здравоохранения. Однако само по себе наличие детально проработанной законодательной базы не гарантирует её безусловного соблюдения всеми участниками правоотношений.

Именно здесь возникает ключевая роль надзорных органов. Поскольку законодательство в сфере охраны здоровья является комплексным и объемным, возникает высокая вероятность нарушений: от несоблюдения прав пациентов и трудовых прав сотрудников до неисполнения технических регламентов и стандартов оснащения. Прокуратура, обладая полномочиями по надзору за исполнением законов, выступает гарантом того, что положения всех перечисленных актов будут исполняться.

Особую актуальность представляет надзор прокуратуры за деятельностью медицинских организаций. Своевременное выявление и устранение нарушений в медицинских организациях позволяет предотвратить вред, минимизировать риски для пациентов и обеспечить законность в деятельности учреждений, от которых зависит качество и доступность медицинской помощи.

Органы прокуратуры проверяют медицинские организации по двум основным направлениям:

1. Надзор за исполнением законодательства. Это подразумевает под собой анализ конкретных действий или бездействия организации, а также ее внутренних нормативных актов (например, правила внутреннего распорядка, положения о платных услугах). Сюда же относится контроль за антитеррористическими и антикоррупционными мерами.

2. Соблюдение прав и свобод, включая права пациентов (в том числе в системе обязательного медицинского страхования, далее — ОМС) и трудовые права сотрудников медучреждения.

Деятельность органов прокуратуры по осуществлению проверок медицинских организаций регулируется Федеральным законом «О прокуратуре РФ». Именно он определяет сущность, полномочия и процедуры деятельности прокуратуры. Например, прокурор наделен полномочиями беспрепятственно входить на территорию медицинской организации, истребовать документы, вызывать должностных лиц для объяснений, а также возбуждать дела об административных правонарушениях. Процедурные требования включают Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

обязательное наличие решения о проверке, которое вручается руководителю не позднее дня ее начала; основанием служит информация о фактах нарушения закона (анонимные обращения исключены); срок проверки не может превышать 30 календарных дней с возможностью продления еще на 30 дней.

Любая прокурорская проверка должна осуществляться в соответствии со своей методикой и тактикой. Методика представляет собой совокупность методов и способов сбора, анализа и оценки информации для выявления нарушений. Общие положения методики прокурорских проверок включают в себя несколько этапов: подготовительный, проведение проверки (рабочий) и заключительный.

Подготовительный этап предусматривает изучение законодательства, регулирующего сферу деятельности проверяемой организации, анализ поступивших обращений, предыдущих материалов проверок, сбор предварительной информации (например, с сайтов госзакупок или СМИ). Также принимается решение о проведении проверки, определение круга проверяющих, постановка задач.

Этап проведения проверки предусматривает непосредственное осуществление надзорных действий (изучение документов, осмотр помещений, получение объяснений). Методика определяет, какие именно документы нужно запросить в зависимости от предмета проверки (учредительные, кадровые, медицинские, финансовые).

На заключительном этапе осуществляется анализ собранных материалов, составление акта проверки, принятие мер прокурорского реагирования (представление, протест, предостережение и др.), а также контроль за исполнением предписаний.

В отличие от методики, определяющей общий алгоритм действий, тактика прокурорской проверки — это система научно обоснованных приемов и способов поведения, избираемых прокурором для эффективного решения задач в конкретной обстановке. Касаемо проверок в медицинских организациях, Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

тактика отвечает на вопрос, как наиболее рационально применить предписанные методикой действия с учетом специфики медицинской деятельности и фактора внезапности.

В зависимости от целевой направленности тактические приемы, применяемые при проверках медицинских организаций, классифицируются следующим образом:

1. Организационно-распорядительные приемы. Они включают в себя использование фактора внезапности, а также комплексное взаимодействие с контролирующими органами для всестороннего охвата проверяемой сферы.

2. Познавательные-поисковые приемы. Здесь происходит непосредственный осмотр помещений и оборудования для выявления нарушений санитарно-эпидемиологического режима или правил хранения лекарственных средств, а также анализ содержания документов (например, изучение договоров на оказание платных услуг на предмет соблюдения прав потребителей).

3. Коммуникативные приемы. Они заключаются в получении объяснений у различных категорий сотрудников для выявления расхождений в показаниях и установления фактических обстоятельств дела.

Таким образом, применение совокупности методических и тактических приемов позволяет прокурору эффективно реализовывать надзорные полномочия в отношении медицинских организаций.

Однако эффективность этой деятельности напрямую зависит от качества нормативной регламентации самой процедуры проверки. При этом, стоит отметить, что отдельного ведомственного акта, который бы регулировал надзор в области здравоохранения, в частности, проведение проверок в медицинских организациях, на данный момент нет. Помимо упомянутого ФЗ, прокуроры должны руководствоваться нормами Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 №195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

гражданина», который в п. 7.1 указывает, что прокурорам необходимо акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации прав на охрану здоровья и медицинскую помощь [2].

Отсутствие специализированного акта объясняется тем, что сфера здравоохранения не выделена в отдельное направление прокурорского надзора, а является частью надзора за соблюдением конституционных прав граждан. Это представляется не совсем верным в силу того, что выделение ее отдельным направлением позволило бы четко сфокусироваться на возникших проблемах.

Представляется, что из-за отсутствия ведомственных актов в данной области прокурорские работники допускают ряд существенных ошибок при проведении проверок в медицинских организациях. Например, в качестве основания для проведения проверки используются информация из СМИ и анонимные обращения. Если в первом случае информация должным образом не подтверждается и поэтому не может быть основанием проверки, то во втором случае анонимные сообщения в целом не рассматриваются и ответ на них не предусмотрен. Но здесь присутствует тонкая грань: анонимным можно признать обращение, в котором отсутствуют фамилия обратившегося лица или почтовый адрес. Адвокат А. Меньшакова приводит показательный пример из судебной практики: «как указано в решении Ленинского районного суда г. Смоленска от 25 февраля 2019 г. по делу № 2а-994/2019, в обращении был указан недостоверный адрес электронной почты заявителя. Суд квалифицировал обращение как анонимное и признал его ненадлежащим поводом к проверке» [6]. Ошибка прокурора в данной ситуации заключается в том, что он использовал анонимное обращение (с недостоверным адресом электронной почты) в качестве законного повода для проведения проверки. Суд квалифицировал такое обращение как анонимное, а значит, оно не могло служить основанием для прокурорского вмешательства, поскольку анонимные обращения не рассматриваются и не являются поводом для проверки.

Далее, частые ошибки со стороны прокуратуры проявляются при принятии решения о проведении проверки. Она должна проводиться только на основании формального решения прокурора по утвержденной форме, с которым в обязательном порядке до её начала знакомят руководителя проверяемой организации. Распространенными ситуациями на практике являются случаи, когда что-то из этих требований прокурорами не соблюдается. Например, прокуратура сообщила руководителю организации о проверке по телефону и предложила явиться за решением. После его неявки документ был отправлен почтой. Суд признал, что на момент проведения проверки факт надлежащего уведомления не был доказан, так как решение руководитель получил уже после её завершения.

Еще одной распространенной ошибкой является превышение полномочий прокурора при проведении проверки в вопросе истребования документации. Действительно, согласно абз. 3 п. 1 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре РФ», прокурор обладает правом требовать от организаций представления любых необходимых документов и сведений [1]. Эти требования обязательны для исполнения в установленный срок, а за их неисполнение предусмотрена ответственность. При этом, прокурорами часто игнорируется важное условие об оформлении требования отдельным документом. Это не может быть просто пункт в уведомлении о проверке или устное распоряжение. В противном случае проверяемая организация на основании письменного обоснованного отказа не удовлетворит в требовании о предоставлении документов, которые не были прописаны в отдельном документе [7].

Достаточно типичной проблемой является большое количество случаев нарушения законодательства в сфере здравоохранения и со стороны медицинских организаций. Статистика за 2023 год показывает, что по данным Генеральной Прокуратуры РФ прокурорами было выявлено более 68 тысяч нарушений законодательства в сфере здравоохранения [8]. Наиболее распространенными нарушениями являлись: незаконное списание

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

лекарственных препаратов и розничная торговля ими, а также отсутствие квалифицированных кадров для использования новейшего оборудования. Также наблюдается проблема статистической отчетности, т.е. публикуемая статистика носит слишком общий характер и чисел именно по конкретным нарушениям в области здравоохранения в свободном доступе нет.

В связи с этим, согласимся с позицией А.А. Курбановой и Д.А. Мохорова, которые видят решение проблемы в следующем: «целесообразно обеспечить прозрачность статистических данных путем создания автоматизированной правовой системы с четким разделением нарушений, например, не только по регионам или по способу прокурорского реагирования, но и по субъектному составу лиц, нарушающих установленные нормы права» [4, с. 42].

Огромное количество вопросов и масштабность сферы здравоохранения не позволяют органам прокуратуры своевременно выявлять все нарушения. Это подчёркивает важность координации с другими контролирующими органами, например, с Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения, Министерством здравоохранения РФ и т.д.

Особенной актуальностью пользуется вопрос взаимодействия органов прокуратуры с саморегулируемыми организациями в сфере здравоохранения (СРО), например, Национальная медицинская палата. Эти организации, объединяющие профессионалов, выступают как институты гражданского общества. Сотрудничество с ними может осуществляться в нескольких формах: подбор высококвалифицированных специалистов-медиков для участия в конкретных проверках; совместная профилактическая и просветительская работа; обмен информацией о нарушениях и т.д. Прокуратура направляет в СРО официальное предложение, затем совместно разрабатывается детальный план мероприятий с чётким распределением задач, целей и алгоритмов действий. Как справедливо отмечает Д.А. Самко: «для повышения эффективности мероприятия необходимо грамотно подойти к реализации потенциала привлекаемых

медицинских работников и обеспечить им наиболее широкое поле для деятельности с учетом специализации» [5, с. 85].

Отдельным направлением прокурорских проверок в сфере здравоохранения является законность оказания медицинской помощи, где также имеется своя специфика. Например, в образовательных учреждениях должен находиться медицинский работник для сохранения здоровья и безопасности детей и сотрудников. При этом сама образовательная организация не обязана иметь медработника в штате. Медицинскую помощь должны оказывать сотрудники медицинских организаций, с которыми школа должна заключить договор. На практике такие договоры часто отсутствуют или не исполняются. Прокурору необходимо изучить законодательство, типичные нарушения и привлечь специалистов из сферы здравоохранения. Внимание уделяется наличию лицензии у медучреждения, обслуживающего школу, оснащению медкабинета, журналам обращений, графикам работы и квалификации персонала.

Как правило, результатом проверки является применение актов прокурорского реагирования. При этом стандартные меры прокурорского реагирования (представления, протесты) часто не работают. Наиболее эффективный способ — обращение прокурора в суд с иском для принудительного исполнения требований.

Обобщая правоприменительную практику по данному вопросу, можно отметить, что суды отказывают прокурорам в исках об обязанности образовательной организации включить медработника в свой штат. Позиция Верховного Суда РФ едина: обеспечение медпомощи — задача органов здравоохранения, а не самой школы. Суды удовлетворяют иски о конкретных действиях (оборудовать медкабинет, заключить договор с поликлиникой). Однако без медперсонала и лицензии это не решает проблему, Е.Ф. Иванова верно указывает, что: «на законодательном уровне следует закрепить норму о том, что в любой образовательной организации, независимо от численности обучающихся, должны быть врач-педиатр и медицинская сестра, врач-Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

специалисты» [3, с. 130]. В таком случае иски прокуроров будут удовлетворяться судами, а конституционные права в области здравоохранения будут реализованы более эффективно.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что проведение прокурорских проверок в медицинских организациях остается актуальной темой для науки и практики. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в медицинских организациях является комплексным правовым институтом, обеспечивающим реализацию конституционных гарантий в сфере охраны здоровья. Эффективность надзорных мероприятий обусловлена сочетанием установленных методик и тактических приемов, учитывающих специфику медицинской деятельности. Вместе с тем правоприменительная практика свидетельствует о наличии существенных проблем, устранение которых позволит повысить эффективность защиты прав граждан в сфере здравоохранения.

Библиографический список:

1. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-I (ред. от 29.12.2025) «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.02.2026).

2. Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 N 195 (ред. от 10.09.2024) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 09.02.2026).

3. Иванова, Е. Ф. Защита прокурором прав несовершеннолетних на оказание медицинской помощи в образовательных организациях / Е. Ф. Иванова // Криминалисть. – 2025. – № 3(52). – С. 122-131. – EDN ILTKNR.

4. Курбанова, А. А. Роль прокурорского надзора при защите прав граждан и норм законодательства о здравоохранении / А. А. Курбанова, Д. А. Мохоров //

Актуальные проблемы науки и практики. – 2020. – № 3. – С. 40-44. – EDN EKVVRN.

5. Самко, Д. А. Взаимодействие органов прокуратуры с саморегулируемыми организациями в сфере здравоохранения как элемент организации надзора за соблюдением прав граждан на медицинскую помощь / Д. А. Самко // Проблемы становления гражданского общества : Сборник статей Международной научной студенческой конференции. В 2-х частях, Иркутск, 22 марта 2024 года. – Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2024. – С. 82-85. – EDN FBENIE.

6. Нарушения прокуратуры при проведении проверок в медорганизациях: Адвокатская газета [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/narusheniya-prokuratury-pri-provedenii-proverok-v-medorganizatsiyakh/?ysclid=ml92p9lskp553729847> (дата обращения: 09.02.2026).

7. Проведение прокурорских проверок медицинских организаций в 2020 году: Акцион Медицина [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <https://www.zdrav.ru/articles/4293662310-prokurorskaya-proverka-v-medicinskoj-organizacii-20-m10-01> (дата обращения: 09.02.2026).

8. Прокурорами выявлено более 68 тысяч нарушений законодательства в сфере здравоохранения: Генеральная Прокуратура РФ [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/mass-media/news/main/e472758/> (дата обращения: 09.02.2026).