



СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОБ ОХРАНЕ ЗДОРОВЬЯ В УКРАИНЕ

О. ВАСИЛОВА-КАРВАЦКАЯ,
ассистент кафедры уголовного права и криминалистики
Черновицкого национального университета имени Юрия Федьковича,
сонскатель Национальной академии прокуратуры Украины

SUMMARY

This article is devoted to the analysis and characterization of the effectiveness of prosecutorial supervision over observance of legislation on health care, its current state and development trends for further improvement of the legal settlement of the citizens' rights to provide health. The health is examined in regard to the need for its regulatory settlement, appropriate and timely defense and protection of the public authorities. It is proved that currently the development of public law sphere of life and health is only the functional part of the total legal and constitutional interests, rights and freedoms of man and citizen.

Key words: public prosecutor's supervision, the right to health, the health sector, the Health Code, efficiency, prosecutors.

* * *

Эта статья посвящена анализу эффективности прокурорского надзора за соблюдением законов об охране здоровья, осуществляется характеристика его современного состояния и основных тенденций развития для дальнейшего усовершенствования правового урегулирования обеспечения медицинских прав граждан. Рассматривается здравоохранение относительно необходимости его нормативного урегулирования, надлежащей и своевременной защиты и охраны государственными органами власти. Обосновано, что на данный момент развития государственного законодательства сфера защиты жизни и здоровья является только функциональной частью всего объема законных, конституционных интересов, свобод и прав человека и гражданина.

Ключевые слова: прокурорский надзор, право на охрану здоровья, сфера здравоохранения, Медицинский кодекс, повышение эффективности, работник прокуратуры.

Постановка проблемы. Охрана здоровья человека и гражданина Украины – это достаточно широкая и важная сфера жизнедеятельности, которая характеризуется перспективами дальнейшего развития, связанного с возникновением четвертого поколения прав, свобод и интересов лиц. Поэтому законодательное урегулирование отдельного, отраслевого прокурорского надзора за соблюдением законов об охране здоровья, сочетающегося с осуществлением перспективных преобразований в организации органов и профессиональной деятельности их работников, является необходимой мерой для развития жизнеспособного, здорового, достойного общества. Реализация задач государственной политики в сфере здравоохранения значительно упростит реализацию надзорной деятельности прокурора Украины, учитывая тот факт, что эффективность ее функционирования зависит от уровня государственного обеспечения законных прав, свобод и интересов человека и гражданина Украины.

Актуальность темы исследования. В связи с отсутствием надлежащего правового регулирования реализации, защиты прав, свобод и законных интересов граждан на охрану здоровья данный вопрос требует дополнительного, более глубокого научного исследования и существенной доработки.

Состояние исследования. Анализ основных вопросов современного состояния и основных тенденций развития прокурорского надзора за соблюдением законов об охране здоровья в Украине составляет предмет исследования мно-

гих выдающихся ученых, среди которых следует отметить: А. Боровика, Ю. Демина, В. Дьяченко, А. Кобец, А. Копылову, В. Ниндипову, Х. Подворную, Я. Радыш, И. Рожкову, С. Рожкова, А. Севрука и других.

Целью и задачей статьи является исследование современного состояния и основных тенденций развития прокурорского надзора за соблюдением законов об охране здоровья, для чего решаются такие задачи: с помощью выводов научных деятелей выделены проблемы надзора за соблюдением законов об охране здоровья, предложены

конструктивные пути их решения, намечены основные тенденции дальнейшего развития, в пределах которых следует усовершенствовать правовое регулирование прокурорского надзора за соблюдением законов об охране здоровья.

Изложение основного материала.

Надлежащая функциональность сферы здравоохранения является одним из важнейших условий прогрессивного развития государства и благополучия общества. Так, И. Рожкова, С. Рожков характеризуют современное состояние здравоохранения следующим образом: «охрана здоровья населения до сих пор остается одной из социально важных сфер государства, деятельность которой требует существенных изменений. Неопровержимой реальностью современности является колоссальные преобразования практически во всех звеньях общественной и экономической жизни, создание основы для вывода Украины на траекторию динамичного развития, обустройства как полноценного, современного и цивилизованного государства, где права и свободы граждан не только декларируются и гарантируются, но и реально обеспечиваются. ... Роль здравоохранения в жизни каждого государства невозможно переоценить. Сфера здравоохранения выполняет возложенные



на нее функции прежде всего за счет финансирования и надлежащего государственного регулирования. В основе последнего лежит нормативно-правовая база, определяющая правовое положение органов, учреждений и должностных лиц в области здравоохранения» [1, с. 125]. В свою очередь, Х. Е. Подворная подчеркивает, что «сфера здравоохранения осуществляет ряд важных функций: 1) обеспечение оптимального уровня здоровья населения, его активного долголетия и высокой работоспособности, создание условий и возможностей для каждого члена общества постоянно оздоравливаться, приближать собственное самочувствие к моральной и физической нормам; 2) комплексное динамическое наблюдение и попечительство по состоянию здоровья отдельного человека и всех членов общества; 3) формирование оптимальных параметров здоровья будущего поколения» [2, с. 127]. Для надлежащего уровня развития здравоохранения необходимо усовершенствование государственного законодательства, нормы которого обеспечивают функциональность соответствующей сферы жизнедеятельности, и прокурорский надзор за их своевременным и надлежащим исполнением работниками медицинских учреждений, должностными лицами государственных органов и рядовыми гражданами.

Сфера надзора за соблюдением законов об охране здоровья представляет собой отраслевую, профессиональную деятельность работников органов прокуратуры Украины, которая включает в себя «системы мер, обеспечивающих сохранение, восстановление и укрепление здоровья. Структуры системы здравоохранения включают органы законодательной и исполнительной власти, системы жизнеобеспечения населения, предприятий и учреждений, каждого человека и, возможно, общественные организации» [3, с. 137]. Таким образом, конструктивное развитие надзора за соблюдением законов об охране здоровья возможно лишь при постоянном и эффективном устранении недостатков в практической деятельности работников и эффективном нормативно-правовом регулировании соответствующих отраслевых прокурорско-надзорных правоотношений.

Для полного и всестороннего исследования тенденций конструктивного

развития прокурорского надзора за соблюдением законов об охране здоровья следует проанализировать современное состояние организации органов Украины, для чего следует использовать два основополагающих подхода, а именно: 1) организацию системы и внутреннего строения органов Украины; 2) организацию профессиональной деятельности работников органов прокуратуры Украины в соответствующем направлении, как совокупности компетентных, законодательно обоснованных, четких действий работников, направленных на выполнение задач и функций, возложенных на органы прокуратуры. Оба подхода тесно связаны между собой. На наш взгляд, эффективная реализация в практической деятельности прокурора вышеупомянутых подходов к процессу организации позволят значительно повысить уровень прокурорского надзора за соблюдением законов об охране здоровья, что обеспечит эффективный результат в соответствующей отрасли жизнедеятельности. На наш взгляд, анализ надзора за соблюдением законов об охране здоровья уместно начать с организации системы органов, ее современного состояния и тенденций развития. В соответствии со ст.ст. 121, 122 Конституции Украины органы прокуратуры составляют единую централизованную систему, которую возглавляет Генеральный прокурор Украины» [4]. Из указанного положения можно выделить такой принцип организации системы органов, как подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим. Но следует отметить и другие принципы организации органов прокуратуры как отдельной системы. Важным является сочетание принципа территориальной подчиненности и выделение предмета прокурорского надзора. Несомненно, соблюдение положений законодательства о здравоохранении составляют отдельный предмет прокурорско-надзорной деятельности. Его особенностью следует выделить наличие большого количества составляющих элементов, которые необходимо учитывать работнику прокуратуры при проведении надзорной деятельности.

Здравоохранение – самостоятельная сфера жизнедеятельности, которую регулирует система общих и специальных законодательных нормативно-правовых актов. Так, Х. Е. Подворная отмечает,

что: «сфера здравоохранения и предоставления социальной помощи образуют отдельную секцию видов экономической деятельности. Эта секция включает три раздела: здравоохранение, ветеринарная деятельность и предоставление социальной помощи. Раздел «здравоохранение» составляет четыре группы: деятельность по охране здоровья человека, медицинская практика, стоматологическая практика и другая деятельность по охране здоровья человека. В свою очередь, эти группы делятся на классы. Последние образуют отдельные подклассы: деятельность больничных учреждений, охрана материнства и детства, деятельность вспомогательного медицинского персонала, выполняется не в больницах и не врачами, а перевозкой больных машинами скорой медицинской помощи» [2, с. 129]. В соответствии с вышеупомянутым научным выводом следует отметить, что здравоохранение – это сфера жизнедеятельности, которая развивается в соответствии с государственными и экономическими преобразованиями и потребностями общества, поэтому появление новых видов деятельности требует нормативного урегулирования, надлежащей и своевременной защиты и охраны государственными органами власти.

Следующим шагом характеристики основных тенденций развития прокурорского надзора за соблюдением законов об охране здоровья является выделение самостоятельной функциональной направленности надзорной деятельности прокурора в качестве основания для создания отдельных звеньев в рамках системы органов прокуратуры. Так, А. Боровик отмечает, что: «надзор органов представляет собой универсальную юридическую гарантию обеспечения прав и свобод граждан во всех сферах общественной жизни, а деятельность этого важного государственного института была и остается одним из самых важных факторов поддержания режима законности и правопорядка, повышения правовой защищенности граждан в их отношениях с другими государственными органами, должностными лицами и должностными лицами» [5, с. 22]. Так сфера надзора за соблюдением законов об охране здоровья отнесена к правоохранительной деятельности прокуроров. Следует подчеркнуть, что вышеупомянутый вид деятельности работников



органов прокуратуры имеет широкую сферу деятельности и применения, что значительно снижает эффективность надзора за соблюдением законов о здравоохранении. Соответствующее утверждение обусловлено необходимостью внимательного подхода прокурора при реализации профессиональной деятельности в специальном направлении, который требует времени, отработанных способов, методов и техники, а загруженность работника работой различного содержания и характера исключает такую возможность. Таким образом, правоохранительную деятельность работника прокуратуры Украины, на наш взгляд, уместно структурировать по отдельным направлениям, которые образуют различные по содержанию законные права, интересы и свободы человека и гражданина Украины.

Следует отметить, что на данный момент развития государственного законодательства сфера защиты жизни и здоровья является только функциональной частью всего объема законных, конституционных интересов, свобод и прав человека. Итак, медицина является перспективной сферой жизнедеятельности человека, развитие которой требует расширения комплекса медицинских прав и их надлежащего правового регулирования. Соответствующая сфера требует дальнейшего исследования, но образует место для перспективных преобразований в общественной жизни, поэтому развитие прав, свобод и интересов человека в медицинской сфере жизнедеятельности является одной из основных тенденций развития прокурорского надзора в соответствующем направлении.

Следующим этапом исследования является анализ современного состояния нормативно-правового регулирования профессиональной деятельности работников органов прокуратуры Украины и тенденций его совершенствования для эффективного применения работниками специальных подразделений, осуществляющих надзор за применением законов о здравоохранении. Так, согласно ст. 14 Закона Украины «О прокуратуре»: «Структуру Генеральной прокуратуры Украины и Положение о ее структурных подразделениях утверждает Генеральный прокурор Украины» [6]. В свою очередь ст. 13 указанного выше законодательного акта содержит следующее

положение о том, что: «в случае необходимости Генеральный прокурор Украины может создавать специализированные прокуратуры на правах областных, городских, районных и межрайонных прокуратур» [6]. В свою очередь, согласно ст. 15 Закона Украины «О прокуратуре», которая определяет полномочия Генерального прокурора Украины по руководству органами прокуратуры, «Генеральный прокурор Украины: руководитель структурных подразделений; ... утверждает структуру и штатную численность подчиненных органов; ... в соответствии с законами Украины издает обязательные для всех органов прокуратуры приказы, распоряжения, утверждает положения и инструкции» [6]. Таким образом, Генеральный прокурор Украины уполномочен осуществлять управленческую деятельность путем издания соответствующих распорядительных, локальных нормативно-правовых актов (указаний, распоряжений, приказов и др.). Так, «приказы являются ведомственными нормативными актами, издаваемыми по основным вопросам организации и деятельности органов и порядка реализации мер материального и социального обеспечения их работников. Указания регулируют более узкие направления деятельности органов прокуратуры. Распоряжение Генерального прокурора в основном касаются реализации мероприятий разового или краткосрочного характера. Положение утверждает приказом Генерального прокурора и регламентирует статус структурного подразделения аппарата Генеральной прокуратуры, а также крупнейших специализированных прокуратур. Инструкции содержат процедурные вопросы осуществления отдельных видов деятельности, организации делопроизводства, статистического учета, порядка хранения документов и утверждаются приказом Генерального прокурора» [7, с. 13]. Таким образом, следует урегулировать деятельность специализированных прокуратур специальным положением о надзоре за соблюдением законов об охране здоровья, ввиду того, что «специализированные (отраслевые) прокуратуры строятся по общим принципам, они выполняют такие же задачи и имеют такие же полномочия, как и территориальные прокуратуры, но с учетом специфики предмета надзора»

[8, с. 109]. В свою очередь, Ю. М. Демин справедливо отмечает, что «области прокурорского надзора – это основные его направления, которые определяются и обуславливаются предметом и объектом надзора. ... Каждая отрасль прокурорского надзора имеет свое содержание, специфические правовые меры, методы и формы этого надзора, обусловленные особенностями той деятельности, где они осуществляются» [9, с. 73]. Соответствующие элементы были выделены выше как основа для формирования специального, отраслевого нормативно-правового акта, который должен эффективно регулировать прокурорский надзор за соблюдением законодательства в сфере здравоохранения.

Выводы. На основе проведенного исследования следует выделить основные характерные особенности современного состояния прокурорского надзора за соблюдением законов об охране здоровья:

1) осуществление работниками прокуратуры Украины надзора за соблюдением законов об охране здоровья в рамках общей, правоохранительной деятельности, которая является достаточно обширной;

2) отсутствие в системе органов Украины специального подразделения, которое осуществляет надзор за соблюдением законов об охране здоровья;

3) существование недостатков в квалификации и подготовке специалистов, которые должны осуществлять профессиональную деятельность в сфере здравоохранения;

4) наличие пробелов в нормативно-правовом регулировании надзорной деятельности прокурора в сфере здравоохранения;

5) ненадлежащую защиту современных, законных медицинских прав человека и гражданина Украины, которые имеют перспективу расширения в будущем в соответствии с требованиями научно-технического прогресса.

В соответствии с вышеуказанными проблемами, которые характеризуют современное состояние надзора за соблюдением законов об охране здоровья, обозначены следующие основные тенденции его развития:

1) создание специального подразделения в органах прокуратуры Украины, который будет осуществлять над-



зор за соблюдением законов об охране здоровья;

2) подготовка квалифицированных специалистов соответствующего направления профессиональной деятельности;

3) необходимость издания положения об организации деятельности специального подразделения органов Украины, которые будут осуществлять исключительно надзор за соблюдением законов об охране здоровья;

4) создание научной группы специалистов, которые будут исследовать последствия возникновения новых моделей поведения лиц, их потребностей в соответствии с требованиями научно-технического прогресса в области медицины, а, соответственно, и новых прав, свобод и интересов человека для их эффективного закрепления на законодательном уровне.

Список использованной литературы:

1. Рожкова И. В., Рожков Г. С. Государственное управление в сфере здравоохранения / И. В. Рожкова, Г. С. Рожков // Государство и регионы. – № 2. – 2009. – С. 165–170.

2. Подворная К. Е. Сфера здравоохранения в современных научных исследованиях / К. Е. Подворная // Географические науки. – № 8. – 2009. – С. 127–131.

3. Радиш Я. Ф. Государственное управление охраной здоровья в Украине: генезис, проблемы и пути реформирования: монография / Я. Ф. Радиш. – К., 2004. – 250 с.

4. Конституция Украины: Закон Украины от 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

5. Боровик А. Прокурорский надзор за соблюдением законов / А. Боровик // Вестник прокуратуры. – 2011. – № 1(115). – С. 22–28.

6. О прокуратуре: Закон Украины от 05.11.1991 № 1789 – XII // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1991. – № 53. – Ст. 793

7. Копылова О. П. Прокурорский надзор: учебное пособие / О. П. Копылова. – Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2007. – 164 с.

8. Тимченко С. М. Судебные и правоохранительные органы Украины: учебное пособие. – К.: «Центр учебной литературы», 2004. – 304 с.

9. Демин Ю. М. Прокурорский надзор в Украине: учебное пособие / Ю. М. Демин. – К.: Прецедент, 2009. – 164 с.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕЛОВЕКА

Ю. ВАЩЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

SUMMARY

There are different approaches to the definition of energy security and to classification of its types in modern science. In particular, energy security is considered as separate type of national security and as a type of public economic or ecological security. The researchers consider the following types of energy security: global energy security, national / state energy security, regional energy security, energy security of economic industries. However, the approach of consideration of energy security in the light of human security has become more popular in recent years. Therefore, this article analyses this approach and provides author's opinion regarding the issue being considered.

Key words: Energy Security, Human Energy Security, Human Rights, Access to Energy Services, Energy Poverty, Energy Policy.

* * *

В современной науке существуют различные подходы к определению энергетической безопасности в целом, а также к классификации ее видов. В частности, энергетическую безопасность рассматривают как самостоятельный вид национальной безопасности, как подвид экономической или экологической безопасности государства. Ученые различают, например, такие виды энергетической безопасности, как глобальная энергетическая безопасность, национальная и государственная энергетическая безопасность, региональная энергетическая безопасность, а также энергетическая безопасность отраслей экономики. Однако в последние годы все большую популярность приобретает подход к рассмотрению энергетической безопасности через призму безопасности человека. В данной статье исследуется указанный подход и предлагается авторское видение рассматриваемой проблемы.

Ключевые слова: энергетическая безопасность, энергетическая безопасность человека, права человека, доступ к энергетическим услугам, энергетическая бедность, энергетическая политика.

Постановка проблемы. В XXI веке доступ к современным энергетическим услугам является неотъемлемым условием удовлетворения базовых потребностей человека. В частности, энергия необходима современному человеку для освещения, обогрева и кондиционирования жилища, хранения продуктов питания и приготовления пищи, получения доступа к безопасной питьевой воде. Без доступа к энергетическим услугам невозможна полноценная реализация права на образование, на труд, на медицинскую помощь. Именно поэтому в последние годы вопросы равного доступа граждан к современным энергетическим услугам все чаще привлекают внимание ученых всего мира в контексте реализации и защиты прав человека, борьбы с бедностью (включая, но, не ограничиваясь, энергетическую бедность), обеспечения устойчивого развития, безопасности человека. В частности, данные вопросы затрагивают в своих исследованиях Адриан Дж. Бредбрук, Джудит Гайл Гардам и Моник Кормье [1, 2, 3], Стивен Р. Тулли [4, 5], Дэвид М. Смолин [6], Карэн О'Брайен [7] и другие.

Рассмотрение проблемы доступа к энергетическим услугам через призму безопасности человека сегодня приобретает все большую популярность вследствие перехода от милитаристского подхода к определению безопасности (глобальной,

национальной, государственной безопасности) к безопасности человека. В связи с этим актуальными являются исследования, посвященные анализу правовых аспектов энергетической безопасности человека, а также разработке рекомендаций относительно