

А. А. Мельникова\*

## Содержание прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборота лекарственных средств

**Аннотация.** Статья посвящена вопросам содержания прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборота лекарственных средств. Прокурорская проверка выступает одним из главных элементов в системе надзорных средств, так как является правовым инструментом прокурорско-надзорной деятельности, обеспечивающим выявление как нарушений законодательства, так и их причин и условий. При проведении проверок прокуратура в первую очередь должна руководствоваться конституционным принципом законности. В этой связи автором рассмотрены понятия и содержание объектов, предмета, пределов прокурорского надзора в данной сфере, проанализировано соотношение понятий контроля и надзора.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, оборот лекарственных средств, государственный контроль, объекты прокурорского надзора, предмет прокурорского надзора, пределы прокурорского надзора.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2017.83.10.197-203**

На федеральном уровне правовые основы оборота лекарственных средств заложены в первую очередь Конституцией РФ, которая провозглашает, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», «в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей... развивается система социальных служб, устанавливаются... гарантии социальной защиты» и «каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь; медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений»<sup>1</sup>.

Здоровье каждого человека и нации в целом — сфера общественной жизни, высокое качество которой не может быть в полной мере обеспечено механизмами исключительно рыночной экономики. Государственное вмешательство, регулирование и финансирование обязательны даже в том случае, когда речь идет об оказании платных медицинских услуг или о приобретении гражданами лекарственных препаратов за счет собственных средств, не говоря уже об удовлетворении базовых потребностей социально уязвимых групп населения. Достойный уровень социальной защищенности и качества жизни может быть обеспечен только целенаправленной политикой государства,

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).

---

© Мельникова А. А., 2017

\* Мельникова Александра Александровна, старший помощник прокурора Ленинского района г. Нижнего Новгорода, аспирантка Академии Генеральной прокуратуры РФ  
a-melnikova89@yandex.ru  
101000, Россия, г. Москва, пер. Большой Златоустинский, д. 3/5, стр. 1

надлежащей организацией государственного регулирования.

Прокурорская проверка является одним из важнейших элементов в системе надзорных средств, поскольку выступает в качестве правового инструмента прокурорско-надзорной деятельности, направленного на выявление нарушений законодательства, их причин и условий.

В научных трудах справедливо отмечается, что «прокурорская проверка всегда связана с осуществлением комплекса действий, направленных на установление, выявление обстоятельств нарушений закона, выявление и привлечение к ответственности виновных лиц... проверка стоит особняком среди иных средств прокурора, выступает основным и наиболее сложным средством»<sup>2</sup>, «среди всех иных средств прокурорская проверка выступает в качестве родового»<sup>3</sup>.

Прокуратура, как и иные государственные органы, в своей деятельности, в том числе при проведении проверок, в первую очередь должна руководствоваться установленным в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ принципом законности. Данный принцип является универсальным и определяет действие всех органов государственной власти и должностных лиц, в связи с чем они должны осуществлять свои полномочия только на основании Конституции РФ и федеральных законов.

При рассмотрении данного вопроса в исторической ретроспективе становится очевидным, что прокурорский надзор всегда выступал особой формой государственной правоохранительной деятельности. Деятельность прокуратуры в советское время была организована на основе Положений о прокурорском надзоре<sup>4</sup> и затем Закона о прокуратуре СССР<sup>5</sup>.

Указанными документами прокуратура наделялась полномочиями по осуществлению надзора за законностью деятельности субъектов права, однако норма о том, что прокуроры вправе производить проверку исполнения законов в связи с заявлениями, жалобами и иными сведениями о нарушении закона, впервые была установлена в п. 3 ст. 11 Положения о прокурорском надзоре в СССР 1955 г. В последующем это правило было подтверждено п. 3 ст. 23 Закона о прокуратуре в СССР 1979 г.

Субъектами правоотношений в сфере оборота лекарственных средств является большое число лиц, и в качестве таковых возможно выделить: государственные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, коммерческие организации и индивидуальные предприниматели, некоммерческие организации, физические лица — потребители лекарственных препаратов.

Как известно, прокуратура не осуществляет надзорную деятельность в отношении физических лиц. Следовательно, прокурорский надзор осуществляется в отношении всех иных вышеперечисленных лиц.

Являясь субъектами правоотношений в сфере оборота лекарственных средств, данные лица одновременно являются и объектами прокурорского надзора в исследуемой сфере, лицами, в отношении которых осуществляется прокурорский надзор, проводятся проверки исполнения законодательства.

Как следует из ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>6</sup>, по общему правилу к объектам прокурорского надзора относятся федеральные органы исполнительной власти, Следственный комитет Российской Федерации, представительные (законодательные) и исполнительные органы

<sup>2</sup> *Ергашев Е. Р., Фирсова А. А.* К вопросу об основных требованиях, предъявляемых к организации и проведению прокурорской проверки // *Российский юридический журнал*. 2013. № 1 (88). С. 180—184.

<sup>3</sup> *Ломовский В. Д.* О понятии и содержании прокурорской проверки // *Правоведение*. 1988. № 5. С. 89—93.

<sup>4</sup> См.: постановление ВЦИК от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре» // *СУ РСФСР*. 1922. № 36. Ст. 424; постановление Президиума ЦИК СССР от 23.11.1923 «Положение о Верховном Суде СССР» // *Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР*. 1923. № 10. Ст. 311; Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24.05.1955 «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» // *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1955. № 9. Ст. 222.

<sup>5</sup> Закон СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР» // *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1979. № 49. Ст. 843.

государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

Перечень поднадзорных объектов является исчерпывающим, и граждане не входят в их число.

Таким образом, объектами прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборота лекарственных средств является совокупность органов власти и органов контроля, коммерческих и некоммерческих организаций, их должностных лиц, деятельность которых связана с оборотом лекарственных средств и поднадзорна прокуратуре.

Понятие предмета прокурорского надзора содержится в ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которой предметом надзора является, во-первых, соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, объектами прокурорского надзора, и, во-вторых, соответствие законам правовых актов, издаваемых ими.

В научных трудах предмет прокурорского надзора определяется как сфера общественных отношений, на регулирование которых направлена деятельность прокурора<sup>7</sup>.

В соответствии с теорией права конституционные нормы могут быть реализованы в четырех формах: соблюдение, исполнение, применение и использование.

Закон «О прокуратуре Российской Федерации» говорит лишь об одной возможной форме реализации конституционных норм органами прокуратуры, а именно о соблюдении,

подразумевая, что остальные формы находятся вне пределов ведения органов прокуратуры. Исполнение же законов, действующих на территории Российской Федерации, состоит в активном выполнении объектами возложенных на них обязанностей, в частности в сфере оборота лекарственных средств, и отличается персонификацией и повышенной императивностью.

Вместе с тем в соответствии с точкой зрения Б. С. Эбзеева «соблюдение» и «исполнение» суть различные стороны, аспекты одной формы реализации, которая может быть обозначена термином «выполнение», которое «объединяет и пассивное (соблюдение) и активное (исполнение) поведение носителей конституционных обязанностей»<sup>8</sup>.

Таким образом, в исследуемой сфере предметом прокурорского надзора является соблюдение конституционных норм и исполнение федеральных законов, регулирующих обращение лекарственных средств на территории Российской Федерации государственными и муниципальными органами власти и органами контроля, коммерческими и некоммерческими организациями, их должностными лицами, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов.

Одним из ключевых моментов является определение пределов прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборота лекарственных средств.

В законодательных актах отсутствует определение понятия пределов прокурорского надзора. Однако в научной литературе пределы прокурорского надзора определены как некая правовая категория, устанавливающая границы должного, возможного и запрещенного при выборе прокурором объектов предстоящей проверки, применении полномочий и средств прокурорского реагирования на выявленные факты нарушения закона<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 20.11.1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>7</sup> См.: *Коробейников Б. В.* Прокурорский надзор / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. 6-е изд. М. : Высшее образование, 2005. С. 12, 13.

<sup>8</sup> *Эбзеев Б. С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный суд : учеб. пособие. М. : Закон и право, Юнити, 1997. С. 72.

<sup>9</sup> См.: *Казарина А. Х.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов. М. : Изд-во ИПК РК Ген. прокуратуры РФ, 2005. С. 99.

В статье 21 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» установлена норма о том, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы.

Данный вопрос тесно связан с разграничением понятий контроля и надзора.

В российских нормативных правовых актах эти термины объединены и зачастую в качестве синонимов используются формулировки: «государственный контроль (надзор)»<sup>10</sup>, «под функциями контроля и надзора понимается»<sup>11</sup>, однако с точки зрения содержания данных понятий такая позиция представляется не вполне точной.

Как контроль, так и надзор являются ключевыми функциями государственных органов, а также служат неким необходимым толчком для происходящих в стране преобразований, становятся одним из решающих факторов построения правового государства и становления гражданского общества. В широком понимании контроль необходимо рассматривать как разветвленную систему государственных и общественных институтов, как совокупность социальных механизмов, воздействующих на человеческое поведение с целью устранения его отклонения от общепринятых норм<sup>12</sup>.

Согласно определению В. П. Беляева контроль — это «форма юридической деятельности, при которой уполномоченные органы и лица в рамках контрольного производства для получения юридически значимых результатов и оказания (обеспечения) регулирующего воздействия осуществляют на подконтрольных объектах сбор и проверку информации о фактическом выполнении нормативных предписаний, соблюдении требований нормативных и правовых актов и непосредственно принимают меры по предупреждению и пре-

сечению допущенных нарушений (отклонений) в целях обеспечения охраны интересов общества и государства, защиты прав и свобод граждан»<sup>13</sup>.

Что же касается надзора, то, думаем, возможно согласиться с В. М. Савицким, который утверждает, что надзор является формой контрольной функции, и «сущность всякого надзора заключается в наблюдении за тем, чтобы соответствующие органы и лица в точности выполняли возложенные на них задачи, соблюдали установленный законом порядок отправления порученных им обязанностей и чтобы в случае нарушения этого порядка были приняты меры к восстановлению законности и привлечению виновных к надлежащей ответственности»<sup>14</sup>.

Хотя многие из признаков контроля и надзора совпадают (основная цель как контролирующих, так и надзорных органов — обеспечение законности, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина; они осуществляют свою деятельность на основе принципа гласности; совпадают методы деятельности этих органов: проведение проверок, получение объяснений, истребование документов и т.д.), нельзя сказать, что данные понятия идентичны.

Н. А. Погодина и К. В. Карелин, исследуя соотношение контроля и надзора в российской правовой системе, приходят к выводу, что основное отличие контроля от надзора заключается в том, что контроль преследует не только достижение законности и правопорядка, но и обеспечение эффективности и целесообразности. А целью надзора является точное и неуклонное исполнение законов, которое не сопровождается оценкой целесообразности принятых актов и совершенных действий. При осуществлении надзора невозможно вмеша-

<sup>10</sup> См.: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. № 266. 30.12.2008.

<sup>11</sup> См.: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. № 50. 12.03.2004.

<sup>12</sup> См.: Карелин К. В., Погодина Н. А. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 72—74.

<sup>13</sup> Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 24.

<sup>14</sup> Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора. М., 1994. С. 27.

тельство государственного органа в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора. Считаем справедливыми определение исследователями надзора как ограниченного контроля и вывода о том, что понятие контроля является более широким, чем понятие надзора, а органы, осуществляющие государственный контроль, наделены более широкими полномочиями, нежели надзорные органы<sup>15</sup>.

Контроль непосредственно связан с процессом государственного управления и является элементом управленческой деятельности.

Государством контролируется сфера обращения лекарственных средств путем функционирования специализированных органов.

На федеральном уровне органами государственного контроля в сфере обращения лекарственных средств являются: Министерство здравоохранения Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная антимонопольная служба, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации и Федеральная налоговая служба.

Как справедливо указывается А. Х. Казариной, надзор за исполнением законов органами государственного и муниципального контроля следует рассматривать в качестве основного направления прокурорского надзора, осуществляемого в зависимости от состояния законности или поступившей в органы прокуратуры информации о нарушении закона<sup>16</sup>.

Обоснованной представляется позиция ряда авторов (например, Э. Б. Хатова), предлагающих в этой связи внести в Закон «О прокуратуре Российской Федерации» изменения, наделяющие прокурора правом проводить в органах контроля проверки независимо от наличия информации о правонарушениях<sup>17</sup>.

Мы разделяем позицию М. С. Быковой, в соответствии с которой надзор за исполнением законов органами государственного контроля является основным направлением надзорной деятельности прокурора. Таким образом, основные усилия прокуроров должны быть сосредоточены на надзоре за законностью деятельности данных органов; недопустимы проведение проверочных мероприятий вместо соответствующих органов контроля, применение мер прокурорского реагирования только в связи с нарушениями, выявленными органами государственного контроля, либо оставление без надлежащей оценки имевшие место ранее факты бездействия данных органов в случае выявления нарушений в ходе проверки, проведенной по инициативе прокурора<sup>18</sup>.

Полагаем, что в случае выявления нарушений в сфере оборота лекарственных средств в деятельности коммерческих и некоммерческих организаций и должностных лиц, необходимо установить, являлись ли ранее подобные нарушения предметом проверки соответствующего органа контроля, какие меры реагирования были им приняты, дать оценку полноте и эффективности принятых мер. В случае выявления фактов ненадлежащего исполнения органом контроля своих функций, необходимо инициировать в отношении него проверку.

<sup>15</sup> См.: Карелин К. В., Погодина Н. А. Указ. соч. С. 73.

<sup>16</sup> См.: Казарина А. Х. Общие вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности // Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики : сб. методич. материалов. М., 2010. С. 21—22.

<sup>17</sup> Хатов Э. Б. Теоретические и практические проблемы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов органами государственного контроля в сфере экономики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 29.

<sup>18</sup> См.: Быкова М. С. Прокурорский надзор за исполнением законов о техническом регулировании в сфере оборота продуктов детского питания : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 128.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Беляев В. П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2006. — 436 с.
2. *Быкова М. С.* Прокурорский надзор за исполнением законов о техническом регулировании в сфере оборота продуктов детского питания : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2015. — 306 с.
3. *Ерғашев Е. Р., Фирсова А. А.* К вопросу об основных требованиях, предъявляемых к организации и проведению прокурорской проверки // Российский юридический журнал. — 2013. — № 1 (88). — С. 180—184.
4. *Ломовский В. Д.* О понятии и содержании прокурорской проверки // Правоведение. — 1988. — № 5. — С. 89—93.
5. *Казарина А. Х.* Общие вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности // Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере экономики : сб. методич. материалов. — М., 2010. — 425 с.
6. *Казарина А. Х.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов. — М. : Изд-во ИПК РК Генеральной прокуратуры РФ, 2005. — 280 с.
7. *Карелин К. В., Погодина Н. А.* Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. — 2012. — № 3. — С. 72—74.
8. *Коробейников Б. В.* Прокурорский надзор / под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. — 6-е изд. — М. : Высшее образование, 2005. — 374 с.
9. *Савицкий В. М.* Очерк теории прокурорского надзора. — М., 1994. — 394 с.
10. *Хатов Э. Б.* Теоретические и практические проблемы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов органами государственного контроля в сфере экономики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — 265 с.
11. *Эбзеев Б. С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный суд : учеб. пособие. — М. : Закон и право, Юнити, 1997. — 349 с.

*Материал поступил в редакцию 29 марта 2017 г.*

#### ON THE ISSUE OF THE CONTENT OF THE PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION OF LAWS IN THE SPHERE OF TURNOVER OF MEDICINES

**MELNIKOVA Aleksandra Aleksandrovna** — Senior Assistant to the Public Prosecutor of the Leninskiy District in Nizhniy Novgorod, Postgraduate Student at the Federal State Educational Institution of Higher Education "Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation"  
 a-melnikova89@yandex.ru  
 101000, Russia, Moscow, per. Zlatoustinskiy, 3/5, str. 1

**Abstract:** *The article is devoted to the issues of the content of the prosecutor's supervision over the implementation of laws in the sphere of turnover of medicines. The prosecutor's inspection acts as one of the main elements in the system of supervisory resources, as it is a legal instrument of prosecutor's and supervisory activities that provides detection of both violations of the law and their causes and conditions. First of all, when conducting inspections, the prosecutor's office must be guided by the constitutional principle of legality. To this end, the author analyzes the concepts and content of objects, subject matter, the balance and interrelation between the concepts of control and supervision.*

**Keywords:** *prosecutor's supervision, turnover of medicines, state control, objects of prosecutor's supervision, subject of prosecutor's supervision, limits of prosecutor's supervision.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Beljaev V. P.* Kontrol' i nadzor kak formy juridicheskoy dejatel'nosti: voprosy teorii i praktiki : dis. ... d-ra jurid. nauk. — Saratov, 2006. — 436 s.

2. *Bykova M. S.* Prokurorskiy nadzor za ispolnieniem zakonov o tehničeskom regulirovanii v sfere oborota produktov detskogo pitaniya : dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2015. — 306 s.
3. *Ergashev E. R., Firsova A. A.* K voprosu ob osnovnyh trebovanijah, predjavljaemyh k organizacii i provedeniju prokurorskoj proverki // Rossijskij juridičeskij zhurnal. — 2013. — № 1 (88). — S. 180—184.
4. *Lomovskij V. D.* O ponjatii i soderžanii prokurorskoj proverki // Pravovedenie. — 1988. — № 5. — S. 89—93.
5. *Kazarina A. H.* Obshhie voprosy organizacii prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonov jekonomičeskoj napravlenosti // Prokurorskiy nadzor za ispolnieniem zakonodatel'stva v sfere jekonomiki : sb. metodich. materialov. — M., 2010. — 425 s.
6. *Kazarina A. H.* Predmet i predely prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonov. — M. : Izd-vo IPK RK General'noj prokuratury RF, 2005. — 280 c.
7. *Karelin K. V., Pogodina N. A.* Sootnošenie kontrolja i nadzora v rossijskoj pravovoj sisteme // Rossijskaja justicija. — 2012. — № 3. — S. 72—74.
8. *Korobejnikov B. V.* Prokurorskiy nadzor / pod obshh. red. Ju. E. Vinokurova. — 6-e izd. — M. : Vysshee obrazovanie, 2005. — 374 s.
9. *Savickij V. M.* Oчерk teorii prokurorskogo nadzora. — M., 1994. — 394 s.
10. *Hatov Je. B.* Teoreticheskie i praktičeskie problemy sovershenstvovanija prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonov organami gosudarstvennogo kontrolja v sfere jekonomiki : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2004. — 265 s.
11. *Jebzeev B. S.* Konstitucija. Pravovoe gosudarstvo. Konstitucionnyj sud : ucheb. posobie. — M. : Zakon i pravo, Juniti, 1997. — 349 s.