



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань охорони здоров'я

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-95-16, тел./факс: 255-95-33

№ 04-25/03-397 (82545)

"25" Квітня 2019 р.

Верховна Рада України

Комітет Верховної Ради України з питань охорони здоров'я на своєму засіданні розглянув проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення надання першої допомоги», реєстр. № 9427, поданий народними депутатами України Г. Гопко, О. Корчинською, П. Унгуряном, С. Висоцьким, О. Петренком, О. Продан, І. Савкою, А. Романовою, І. Сисоєнко, С. Залішук та І. Луценком (протокол № 106 від 23 квітня 2019 року).

Як впливає зі змісту пояснювальної записки, метою проекту закону є запровадження в українському законодавстві такого поняття як «перша допомога» і визначення підстав для звільнення від відповідальності за неналежне надання такої допомоги осіб, які її надають, за виключенням випадків наявності у діях таких осіб умислу або недбалості. Для цього пропонується внести певні зміни до Кримінального кодексу України, зокрема, доповнити його новою статтею 491, відповідно до якої особа, яка при наданні першої допомоги людині у невідкладному стані, спричинила їй середнє, тяжке тілесне ушкодження або смерть, звільняється від кримінальної відповідальності за таке діяння, якщо його вчинення не охоплювалося умислом або злочинною самовпевненістю такої особи. Відповідно до наведеної у проекту закону Примітки, у цій статті під особами, які надають першу допомогу, слід розуміти:

осіб, які володіють навичками надання першої допомоги згідно із затвердженими стандартами та надають таку допомогу у передбачених законом випадках,

та осіб, які не володіють спеціальними навичками та не проходили спеціальне навчання з надання першої допомоги.

Також проектом закону вносяться зміни до статті 3 Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо, якими пропонується замінити термін «домедична допомога» на термін «перша допомога», а також доповнити Основи новою статтею 25¹, визначивши в ній основні правові засади організації надання першої допомоги населенню, умови її надання у невідкладному стані та умови звільнення від відповідальності за неналежне надання такої допомоги.

Одночасно законопроектом носяться певні зміни і уточнення у низку інших законодавчих актів, зокрема, Кодекс цивільного захисту України (статті 21, 27, 36, 39, 110) та закони України «Про екстрену медичну допомогу» (статті 1, 3, 13, 15), «Про дорожній рух» (статті 14, 48), «Про автомобільний транспорт» (стаття 34) та «Про Національну поліцію» (статті 18, 23).

Розглянувши вказаний законопроект слід зауважити таке.

Нині в українському законодавстві передбачений такий вид допомоги людині у невідкладному стані, як домедична допомога. Так, Основами законодавства

України про охорону здоров'я (стаття 3) та Законом України «Про екстрену медичну допомогу» (стаття 1) визначено, що домедичною допомогою є невідкладні дії та організаційні заходи, спрямовані на врятування та збереження життя людини у невідкладному стані та мінімізацію наслідків впливу такого стану на її здоров'я, що здійснюються на місці події особами, які не мають медичної освіти, але за своїми службовими обов'язками повинні володіти основними практичними навичками з рятування та збереження життя людини, яка перебуває у невідкладному стані, та відповідно до закону зобов'язані здійснювати такі дії та заходи. Особами, які за своїми службовими обов'язками повинні надавати домедичну допомогу, є рятувальники аварійно-рятувальних служб, працівники державної пожежної охорони, поліцейські, фармацевтичні працівники, провідники пасажирських вагонів, бортпровідники та інші особи, які не мають медичної освіти, але за своїми службовими обов'язками повинні володіти практичними навичками надання домедичної допомоги (стаття 12 Закону України «Про екстрену медичну допомогу»).

Порядок підготовки та підвищення кваліфікації осіб, які зобов'язані надавати домедичну допомогу, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2012 р. № 1115. Навчально-тренувальні програми трьох рівнів з підготовки осіб, які не мають медичної освіти, але за своїми службовими обов'язками повинні надавати домедичну допомогу затверджені наказом МОЗ України 29.03.2017 р. № 346 «Про удосконалення підготовки з надання домедичної допомоги осіб, які не мають медичної освіти». Також відповідними наказами МОЗ України затверджені порядки надання домедичної допомоги при різних невідкладних станах людини.

Крім того, пунктом третім статті 3 Закону України «Про екстрену медичну допомогу» передбачено, що «у разі виявлення людини у невідкладному стані, яка не може особисто звернутися за наданням екстреної медичної допомоги, та за відсутності медичних працівників на місці події громадянин України або будь-яка інша особа, які виявили таку людину, зобов'язані:

негайно здійснити виклик екстреної медичної допомоги або повідомити про виявлену людину у невідкладному стані та про місце події працівників найближчого закладу охорони здоров'я чи будь-яку особу, яка зобов'язана надавати домедичну допомогу та знаходиться поблизу місця події;

за можливості надати виявленій людині у невідкладному стані необхідну допомогу, у тому числі шляхом перевезення такої людини до найближчого до місця події відділення екстреної (невідкладної) медичної допомоги чи іншого закладу охорони здоров'я, у якому може бути забезпечено надання необхідної медичної допомоги».

Таким чином, на сьогодні законодавство України визначено правові підстави для надання людині у невідкладному стані домедичної допомоги з боку визначеного законом кола професійно навчених осіб або іншої можливої допомоги з боку інших осіб, які виявили людину у невідкладному стані.

При цьому спеціальної кримінальної відповідальності за можливі правопорушення у цій сфері національним законодавством не передбачено. У випадку ненадання або неналежного надання вищезазначеної допомоги людині у невідкладному стані винні особи несуть загальну кримінальну відповідальність за статтями Кримінального кодексу України: 119 «Вбивство через необережність»; 128 «Необережне тяжке або середньої тяжкості тілесне ушкодження»; 135 «Залишення

в небезпечі»; 136 «Ненадання допомоги особі, яка перебуває в небезпечному для життя стані».

Відомо, що питання правового статусу осіб, які надають першу допомогу, різною мірою врегульовано у законодавстві багатьох країн світу. Так, наприклад, в США, Канаді, Австралії та деяких інших країнах цьому присвячені спеціальні закони. Найбільш відомим є закон США який має назву «Закон доброго самаритянина» (Good Samaritan Act).

Всі ці законодавчі акти мають наступні спільні риси:

особа, яка добросовісно надає першу допомогу людині у невідкладному стані на місці події, не несе відповідальності за будь-яку цивільну шкоду, заподіяну її діями чи бездіяльністю, за винятком випадків недбалості, бездіяльності або злочинного умислу;

особа зобов'язана допомагати потерпілому тільки в тому випадку, якщо їх пов'язують сімейний узи, вона є лікарем або винуватцем тяжкого становища потерпілого (у всіх інших випадках закон залишає право порятунку на розсуд кожного громадянина);

якщо особа вирішила добровільно підійти до потерпілого, то вона не має права залишати місце події до приїзду бригади швидкої допомоги, єдиний виняток: небезпека для життя самої цієї особи;

успішний порятунок чужого життя не підлягає оплаті, навіть якщо дії проводив кваліфікований фахівець;

якщо потерпілий свідомо відмовився від допомоги, то порушення його волевиявлення буде каратися за всією суворістю закону.

Таким чином, запропонована законопроектом концепція щодо визначення в національному законодавстві правового статусу осіб, які надають першу допомогу, заслуговує на увагу.

Проте, за висновками Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України (далі - ГНЕУ), Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та Державної служби України з надзвичайних ситуацій, законопроект має численні недоліки, які можуть бути перешкодою для його практичної реалізації.

Так, ГНЕУ у своєму висновку до вказаного законопроекту наголошує на недоцільності заміни терміну «домедична допомога» на «перша допомога» в редакції проекту, оскільки під цими обома визначеннями розуміється по суті одне й те ж - надання допомоги особі, яка знаходиться у невідкладному стані.

Крім того, на думку ГНЕУ, не вдалою є норма щодо встановлення правила, згідно з яким особи, які володіють навичками надання першої допомоги, мають право за можливості її надати, і звільняються від юридичної відповідальності за завдання шкоди здоров'ю та життю людини внаслідок надання такої допомоги, якщо ця допомога надавалася відповідно до затверджених в установленому порядку стандартів її надання (*зміни до Основ*), оскільки нині в Україні відсутні єдині методологічні підходи для визначення «браку» першої допомоги, а також чіткі критерії неналежності її надання. Отже, фахівці ГНЕУ застерігають про можливість перекладення у даному разі провини за неналежне надання першої допомоги на особу, яка її надала, та створення суттєвих ризиків для здоров'я громадян через брак «грамотності» населення щодо першої допомоги, для надання якої не завжди достатньо лише навичок.

Також ГНЕУ не підтримує запропоновані законопроектom зміни до Кримінального кодексу України, висловлюючи численні зауваження до змісту запропонованої проектом закону статті 49¹ «Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з наданням першої допомоги». Зокрема, йдеться про недоцільність розміщення її у межах такого інституту Загальної частини Кримінального кодексу, як звільнення від кримінальної відповідальності, оскільки майже при всіх загальних видах звільнення від кримінальної відповідальності підстави застосування вищевказаного інституту обумовлені невеликим ступенем суспільної небезпечності скоєного (це злочини невеликої та середньої тяжкості) та особи, яка його вчинила, її позитивною посткримінальною поведінкою, що свідчить про ймовірність виправлення особи та запобігання вчиненню нею нових злочинів. Натомість, виходячи зі змісту статті 49¹ КК (у редакції проекту), у ній фактично йдеться про суспільно небезпечні діяння, за які відповідальність не настає в силу певних юридичних умов чи фізіологічного стану особи (необхідність надання термінової медичної допомоги особі, яка знаходиться у небезпечному для життя стані). До того ж, на думку ГНЕУ, зайвою є й запропонована законопроектom Примітка 2 до цієї статті (у редакції проекту) через те, що поняття тілесного ушкодження середньої тяжкості або тяжкого тілесного ушкодження передбачено у спеціальному нормативно-правовому акті (*Правила судово-медичного визначення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень, затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17 січня 1995 р. № 6*). А наведене у законопроекті словосполучення «діяннями, що спричинили середнє, тяжке тілесне ушкодження або смерть людини, вважаються злочини, передбачені статтями 115, 119, 121, 122 та 128 цього Кодексу» є юридично некоректним, тому, що усі перелічені наслідки у кожній із цих статей одночасно не передбачаються. Не доцільним вважає ГНЕУ також і запропоноване законопроектom звільнення від кримінальної відповідальності тих осіб, які при наданні першої допомоги іншій людині спричинили їй середнє, тяжке тілесне ушкодження або смерть через злочинну недбалість, оскільки суб'єктивна сторона відповідних складів злочинів у даному разі характеризується виключно умисною формою вини.

ГНЕУ також висловлює й низку зауважень щодо техніко-юридичних недоліків законопроекту і пропонує за результатами розгляду у першому читанні направити цей законопроект на доопрацювання.

Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи у своєму висновку зазначає про недоцільність запропонованої проектом норми щодо необхідності отримання усної згоди повнолітньої особи на надання їй першої допомоги або згоди законного представника малолітньої або недієздатної особи на надання такого виду допомоги. Також Комітет зазначає, що, на думку фахівців Державної Служби України з питань надзвичайних ситуацій, редакція статі 25-1, якою автори законодавчої ініціативи пропонують доповнити Основи, потребує доопрацювання у частині узгодження зобов'язань та можливості надання першої допомоги людині у невідкладному стані, а запропонована проектом зміна терміну «домедична допомога» на «перша допомога» (зміни до статті 3 Основ та статі 1 Закону України «Про екстрену медичну допомогу») є недоцільною, оскільки у подальшому може призвести до неоднозначного розуміння та застосування цього терміну. Крім того, Комітет наголошує на необхідності надання до проекту закону відповідного фінансово-економічного обґрунтування, оскільки, реалізація деяких

запропонованих ним змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я (стаття 25-1) у частині забезпечення виплати заробітної плати на весь період підготовки (перепідготовки) осіб, які зобов'язані надавати першу допомогу, потребуватиме додаткових бюджетних витрат.

У своєму рішенні від 5 лютого 2019 року № 86/5 Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи пропонує повернути законопроект р. № 9427 на доопрацювання.

Вважаємо за доцільне також зазначити, що запропоновані проектом норми щодо розширення переліку професій (категорій) працівників, які за своїми службовими обов'язками повинні володіти практичними навичками з надання першої допомоги, та покладення службового обов'язку щодо володіння навичками першої допомоги на працівників державних та комунальних підприємств, установ і організацій, які не мають медичної освіти але повинні будуть надавати таку допомогу на робочому місці (нова стаття 25-1 Основ законодавства України про охорону здоров'я), переважною мірою дублюють положення законопроекту р. № 1516 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо організації надання домедичної допомоги (поданий народними депутатами України Бахтеєвою Т.Д., Біловолом О.М., Шипком А.Ф., Шурмой І.М., Мусієм О.С. та Донець Т.А.) реєстр № 1516, який підготовлений Комітетом з питань охорони здоров'я до другого читання і нині знаходиться на розгляді Верховної Ради України (таблицю поправок до другого читання внесено 01.09.2015 р.).

Комітет Верховної Ради України з питань запобігання та протидії корупції у своєму висновку зазначає, що у проекті акта не виявлено корупціогенних факторів – проект акта відповідає вимогам антикорупційного законодавства (рішення Комітету від 16.01.2019 р., протокол №130).

Враховуючи викладене, Комітет рекомендує Верховній Раді України за результатами розгляду у першому читанні проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення надання першої допомоги», реєстр. № 9427, поданий народними депутатами України Г. Гопко, О. Корчинською, П. Унгуряном, С. Висоцьким, О. Петренком, О. Продан, І. Савкою, А. Романовою, І. Сисоєнко, С. Залішук та І. Луценком повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Проект відповідної Постанови Верховної Ради України додається.

Співдоповідачем із зазначеного питання при розгляді його на пленарному засіданні Верховної Ради України пропонується визначити Голову Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я, народного депутата України Богомолець О.В.

Додатки: на 11 арк.

Голова Комітету

О.В. Богомолець