

23.04.2018.

**Президенту РФ
Путину В.В.**

**Депутатам
Государственной Думы
Российской Федерации**

**Председателю Правительства
РФ Медведеву Д.А.**

**Председателю Следственного
комитета РФ Бастрыкину А.И.**

**Депутатам законодательных
собраний субъектов Российской
Федерации**

В силу того, что напряжение в здравоохранении растет, уголовная ответственность врачей создает больше проблем, чем решает, просим рассмотреть вопрос о переносе уголовной ответственности с неосторожными формами вины медицинского персонала из Уголовного Кодекса РФ в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Текст законопроекта и пояснительную записку направляем. Просим депутатов всех уровней выйти с соответствующей законодательной инициативой.

С уважением,

Президент «Лиги пациентов»

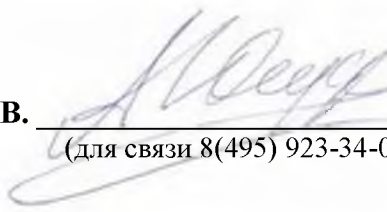


А.В. Саверский

Сопредседатели Гильдии защиты медицинских работников



Колкутин В.В.



Юсуфов А.М.

(для связи 8(495) 923-34-06, usufov@gmail.com)

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА К ЗАКОНОПРОЕКТАМ
«Об изменениях и дополнениях в Уголовный Кодекс Российской
Федерации»
и «Об изменениях и дополнениях в Кодекс Российской Федерации об
административных правонарушениях»
(Об ответственности медицинского персонала)

В 2007 году Общественный совет по защите прав пациентов при Росздравнадзоре принял решение № 5/зр от 31.10.2007. «Об административной ответственности медицинского персонала», в котором предлагал **перенести ответственность врачей из УК РФ в КОАП РФ.**

В частности, в нем говорилось, что дисквалификация врача (лишение права заниматься медицинской деятельностью), по сути, является административным, а не уголовным наказанием. По крайней мере, дисквалификации можно добиться и в порядке административного преследования, не говоря о штрафах.

При этом любая попытка возбудить уголовное дело против врача наталкивается на стену корпоративности, - система здравоохранения, эксперты, иногда само государство (его органы) оказываются на стороне врача и защищают его.

Имеются все основания полагать, что угроза административного наказания взамен уголовного не вызвала бы столь серьезного отпора со стороны врачебной корпорации, а напротив могла бы стать мощным инструментом в ее руках в борьбе за чистоту рядов от нерадивых "коллег" и за улучшение качества медицинской помощи.

За прошедшие с принятия этого решения 10 лет ситуация в отношениях между врачами и пациентами не улучшилась.

В 2017 году в СК России поступило 6050 сообщений о преступлениях врачей, и по результатам их рассмотрения возбуждено 1791 уголовное дело.¹ Несложный расчет показывает, что за 30 лет работы примерно 10% всех врачей окажутся под уголовным преследованием, то есть каждый десятый. Но в реальности далеко не все специальности оказываются в зоне уголовного риска. В основном, это именно те специалисты, которые находятся в борьбе за жизнь людей – акушеры, хирурги, врачи скорой помощи, анестезиологи-реаниматологи и т.п. Приведенная цифра может стать катастрофической для этих специальностей.

В то же время очевидно, что уголовная ответственность не решила каких-либо проблем здравоохранения, а возможно, что и усилила, не позволяя открыто признавать и анализировать ошибки из-за страха уголовного преследования. Целая отрасль не может регулироваться нормами УК РФ.

В то же время можно говорить о том, что уголовное право очень редко применимо к медицине, поскольку ст. 28 УК РФ гласит, что деяние признается совершенным невиновно, если лицо, его совершившее, не осознавало и по

¹ <http://sledcom.ru/news/item/1199260/>

обстоятельствам дела не могло осознавать общественной опасности своих действий (бездействия). Как известно, медицинская деятельность направлена на благо людей, и врачи почти всегда уверены в том, что действуют на благо пациентов (и это так и есть), и они не осознают и не должны думать, что их деятельность представляют собой общественную опасность, иначе они должны перестать это делать, перестать лечить.

Многовариантность подходов к лечению в медицине не всегда позволяет опереться на стандарт, приказ, говорить о единственном способе вмешательства. С этой точки зрения отступление от стандартов, правил и законов, регулирующих деятельность врачей, являются не уголовным, а административным деянием.

Только наличие умысла к деянию или последствиям можно считать уголовным преступлением. Но бесконтрольное возбуждение дел, например, по ст. 238 УК РФ так же не допустимо, поскольку умысел на нарушение требований безопасности для здоровья и жизни потребителя требует наличия этих требований в нормативно-правовой базе, так же как и умысла на их нарушение, что не свойственно медицинским работникам.

Количество нарушений качества медицинской помощи существенно больше, чем цифры, приведенные Следственным комитетом РФ. Так, по данным информационно-аналитических справок ФФОМС по защите прав застрахованных около 10 % всей помощи имеют дефекты. Учитывая, что в России за год происходит около 40 млн. госпитализаций, а случаев амбулаторной помощи еще больше (около 1,2 млрд.), реальные цифры нарушений не идут ни в какое сравнение с теми, что доходят до СК РФ. И они тоже требуют реакции. Очевидно, что в большинстве случаев – это должно быть именно административное преследование.

Кроме того, пласт медицинских нарушений, приводящих по неосторожности к вреду легкой и средней степени тяжести здоровья остаются сегодня вне зоны ответственности и УК РФ, и КОАП РФ.

Таким образом, имеется необходимость в том, чтобы перенести основную тяжесть ответственности врача за преступления с неосторожной формой вины медицинского персонала из уголовного законодательства (УК РФ) в административное (КОАП РФ), дополнив их более легкими формами составами правонарушений.

В ряде нарушений административную ответственность должно нести юридическое лицо.

Все это обеспечит неотвратимость и адекватность наказания, что приведет здравоохранение к следованию принципам законности, большему порядку – большему признанию ошибок, их анализу и исправлению, чего сейчас из-за страха уголовного наказания отрасль лишена.

Исполнение административного преследования следует возложить на Росздравнадзор.

Изменения в Уголовном Кодексе Российской Федерации:

исключить из Уголовного кодекса Российской Федерации ч. 2 ст. 109, ч.2 ст. 118,
ст. 124.

Дополнения в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации

№ п/п	Текст законопроекта (статья в которую предлагается внести поправку)	Текст предлагаемой поправки	Текст законопроекта, с учетом предложенной поправки	Пояснения
1.	<p>Статья 3.8. Лишение специального права</p> <p>1. Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части настоящего Кодекса. Лишение специального права назначается судьей.</p> <p>2. Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более трех лет.</p> <p>(в ред. Федерального закона от 24.07.2007 N 210-ФЗ)</p> <p>3. Лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением предусмотренных частями 1 и 3 статьи 12.8, статьей 12.26, частью 2 статьи 12.27 случаев управления транспортным средством в состоянии опьянения, уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления указанным лицом в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся.</p>	<p>5. Лишение специального права в виде права заниматься медицинской деятельностью осуществляется в виде прекращения действия сертификата специалиста на срок лишения права заниматься медицинской деятельностью.</p>	<p>Статья 3.8. Лишение специального права</p> <p>1. Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части настоящего Кодекса. Лишение специального права назначается судьей.</p> <p>2. Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более трех лет.</p> <p>(в ред. Федерального закона от 24.07.2007 N 210-ФЗ)</p> <p>3. Лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением предусмотренных частями 1 и 3 статьи 12.8, статьей 12.26, частью 2 статьи 12.27 случаев управления транспортным средством в</p>	<p>Необходимо перенести тяжесть ответственности медицинских работников из уголовной сферы в административную. Это позволит решить множество проблем.</p> <p>Позволит давать всем участникам процесса: прокурорам, экспертам, надзорному органу более объективную оценку действиям медперсонала, не беспокоясь, что умного, интеллигентного человека, обычно спасающего людей - врача, посадят.</p> <p>Это приведет к большей неотвратимости ответственности, нежели сейчас, когда добиться приговора уголовного суда практически нельзя.</p> <p>Часть правонарушений просто не сформулированы в правовом пространстве и наказаний за них, кроме имущественных в</p>

<p>(в ред. Федерального закона от 24.07.2007 N 210-ФЗ)</p> <p>4. Лишение специального права в виде права осуществлять охоту не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию.</p> <p>(часть четвертая в ред. Федерального закона от 24.07.2009 N 209-ФЗ)</p>		<p>состоянии опьянения, уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления указанным лицом в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся.</p> <p>(в ред. Федерального закона от 24.07.2007 N 210-ФЗ)</p> <p>4. Лишение специального права в виде права осуществлять охоту не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию.</p> <p>5. Лишение специального права в виде права заниматься медицинской деятельностью осуществляется в виде прекращения действия сертификата специалиста или документа его заменяющего, на срок лишения права заниматься медицинской деятельностью.</p>	<p>гражданском суде, не существует, но далеко не все люди ходят в суд, и далеко не всегда нужно ходить в суд, тем более, за деньгами. Получается, что огромное число правонарушений в здравоохранении остаются без правовой оценки порождая у медперсонала чувство безнаказанности, что приводит потом к трагедиям. Небольшие административные штрафы за недостатки медпомощи могут сократить число серьезных трагедий. Но даже в случаях трагедий пациенты и их родственники не стремятся к тому, чтобы «посадить» врачей. Их задача – чтобы врач не работал и не вредил другим. А для этого не обязателен приговор уголовного суда – иногда достаточно и административного. Право заниматься медицинской деятельностью дано ст. 54 Основ законодательства,</p>
---	--	---	--

				<p>включая наличие сертификата. Это правило повторено в ст. 100 проекта закона «Об основах...», а в ч.1 ст. 69 проекта говорится о свидетельстве об аккредитации специалиста, как о документе дающем право с 01.01.2017 заниматься медицинской деятельностью. Соответственно, прекращение действия сертификата будет означать лишение права заниматься медициной.</p>
2.			<p>6.17. Нарушение правил оказания медицинской помощи</p> <p>1. Нарушение при оказании гражданину медицинской помощи требований закона или нормативно правового акта (приказа, стандарта и порядка), или иного правила, равно как и неоказание медицинской помощи больному, если это не повлекло за собой причинение вреда здоровью гражданина – наказывается административным штрафом на гражданина от ста рублей до одной тысячи</p>	<p>В ч. 1 сформулирован общий состав правонарушения, который можно охарактеризовать, как недостаток медицинской помощи, или нарушение ее качества, а равно ее неоказание без последствий для пациента.</p> <p>В подпунктах а) во всех частях дан дополнительный признак по числу лиц, затронутых правонарушением, с утяжелением наказания.</p> <p>Начиная с ч. 2 использована двойная форма вины противоправного деяния: умысел по отношению к</p>

			<p>рублей;</p> <p>а) то же деяние, совершенное в отношении двух и более лиц, - наказывается административным штрафом на гражданина от трехсот рублей до двух тысяч рублей. на должностных лиц - от одной тысячи до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от четырех тысяч до двенадцати тысяч рублей.</p> <p>2. То же деяние, если это повлекло по неосторожности причинение вреда легкой степени тяжести, -</p> <p>наказывается административным штрафом на гражданина от трехсот рублей до двух тысяч рублей. на должностных лиц - от одной тысячи до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от четырех тысяч до двенадцати тысяч рублей.</p> <p>а) то же деяние, если это повлекло по неосторожности причинение вреда легкой степени тяжести двум и</p>	<p>нарушению требований закона, приказов, правил и т.д., и неосторожность по отношению к последствиям. Такая формула с двойной формой вины использована в ст. 124 УК РФ.</p> <p>Поскольку медицинская деятельность изначально затрагивает здоровье как правило нездорового человека, риск причинения вреда здоровью увеличивается. Этот фактор влечет за собой особенности ответственности врача, которые в действующем законодательстве выражены в усилении наказания. Однако сейчас нет сомнений в том, что меньшее наказание, но неотвратимое, гораздо важнее, чем сроки лишения свободы и уголовное преследование, поскольку изначально действия врача направлены на помощь человеку.</p> <p>В этом смысле необходимо рассмотреть вопрос о переносе ряда составов преступлений из УК РФ в КОАП РФ.</p> <p>Так, не должно вызывать вопросов перенос состава</p>
--	--	--	---	--

			<p>более лицам, - наказывается административным штрафом на гражданина от семисот рублей до пяти тысяч рублей; административным штрафом на должностных лиц - от трех тысяч до семи тысяч рублей; административным штрафом на юридических лиц - от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей.</p> <p>3. То же деяние, если это повлекло по неосторожности причинение вреда средней степени тяжести, - наказывается административным штрафом на гражданина от двух тысяч рублей до пяти тысяч рублей или лишением специального права заниматься медицинской деятельностью на срок до трех месяцев; административным штрафом на должностных лиц - от четырех тысяч до десяти тысяч рублей; административным штрафом на юридических лиц - от пятнадцати тысяч до сорока тысяч рублей.</p>	<p>ч.1 ст. 124 УК РФ.</p> <p>Особенности врачебной ответственности предполагают возможность переноса составов, которые содержат признаки, не характерные для административных правонарушений – причинение тяжкого вреда здоровью и смерти по неосторожности (ст. 4.2 ст. 118, ч.2 ст. 124 и ч. 2 ст. 109 УК РФ). Такие исключения могут быть сделаны только для медицинской деятельности из-за ее особенностей. В то же время следователям по уголовным делам следует шире применять вину в форме косвенного умысла, когда врач (как специалист) осознает опасность недостатка услуги, предвидит ее, но относится к ней безразлично.</p> <p>Введение административной ответственности врача лишает остроты вопрос о страховании его профессиональной ответственности, поскольку население получает инструмент адекватного наказания медперсонала, и не пойдет в суды.</p>
--	--	--	--	---

			<p>а) То же деяние, если это повлекло по неосторожности причинение вреда средней степени тяжести двум и более лицам, - наказывается административным штрафом на граждан от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей или лишением специального права заниматься медицинской деятельностью на срок от трех месяцев до шести месяцев;</p> <p>административным штрафом на должностных лиц - от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.</p> <p>4. То же деяние, если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда гражданину, - наказывается административным штрафом на граждан от двадцати пяти тысяч до сорока тысяч рублей или лишением специального права заниматься медицинской</p>	
--	--	--	--	--

			<p>деятельностью на срок от шести месяцев до одного года; административным штрафом на должностных лиц - от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до семидесяти тысяч рублей.</p> <p>а) То же деяние, если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда двум и более лицам, - наказывается административным штрафом на гражданина от сорока тысяч до шестидесяти тысяч рублей или лишением специального права заниматься медицинской деятельностью на срок от одного года до восемнадцати месяцев; административным штрафом на должностных лиц – от пятидесяти тысяч до семидесяти тысяч рублей или дисквалификацией на срок до одного года; административным штрафом на юридических лиц - от семидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей.</p> <p>5. То же деяние, если это</p>	
--	--	--	--	--

			<p>повлекло по неосторожности причинение смерти гражданину, - наказывается административным штрафом на граждан от пятидесяти тысяч до семидесяти пяти тысяч рублей или лишением специального права заниматься медицинской деятельностью на срок от восемнадцати месяцев до двух лет; административным штрафом на должностных лиц - от шестидесяти тысяч до девяносто тысяч рублей; на юридических лиц - от семидесяти тысяч до ста двадцати тысяч рублей.</p> <p>а) То же деяние, если это повлекло по неосторожности причинение смерти двум и более лицам, - наказывается административным штрафом на гражданина от семидесяти тысяч до ста тысяч рублей или лишением специального права заниматься медицинской деятельностью на срок от двух до трех лет;</p>	
--	--	--	---	--

			<p>административным штрафом на должностных лиц – от девяноста тысяч до ста пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацией на срок до трех лет; административным штрафом на юридических лиц - от трехсот тысяч до семисот тысяч рублей.</p>	
6.	<p>Статья 28.3. Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях</p> <p>18) должностные лица органов, осуществляющих функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения, - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6.2, 6.15, 6.16, частью 1 статьи 19.4 настоящего Кодекса;</p>	6.17	<p>Статья 28.3. Должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях</p> <p>18) должностные лица органов, осуществляющих функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения, - об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6.2, 6.15, 6.16, 6.17, частью 1 статьи 19.4 настоящего Кодекса;</p>	<p>Росздравнадзор с 01.01.2008 года утратил функцию контроля за соблюдением стандартов в ЛПУ (кроме федеральных). Предлагаемая функция административного преследования медработников является для него органичной задачей.</p>