

Особливості адміністративно-правового забезпечення вакцинації в Україні

Курінний Є. В.

*доктор юридичних наук, професор
Запорізький національний університет
вул. Жуковського, 66, Запоріжжя, Україна
anastasiaeland@gmail.com*

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, вакцинація, щеплення, пандемія COVID-19, суспільні відносини, суспільні потреби, цивілізаційна парадигма.

Статтю присвячено актуальній проблемі – загальній характеристиці особливостей адміністративно-правового забезпечення вакцинації в Україні.

Зокрема, наголошується, що вакцинацію можна визнати найбільш поширеним та ефективним засобом профілактики багатьох небезпечних хвороб, що неодноразово викликали спалахи численних епідемій серед людства або ж пандемії COVID-19.

Зазначається, що засадничим законодавчим актом у сфері вакцинації можна вважати Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 р., у ч. 1 ст. 12 якого зазначається, що профілактичні щеплення проти дифтерії, кашлюка, кору, поліомієліту, правця, туберкульозу є обов'язковими і включаються до календаря щеплень.

Звертається увага: незважаючи на те високе соціальне значення, яке відіграють профілактичні щеплення в житті українських громадян, в останні 10–15 років в Україні суттєво знизилися показники відповідних вакцинацій. Не довіряють вакцинації загалом і виробникам вакцини зокрема, не довіряють медикам, які роблять щеплення, і умовам, у яких зберігаються вакцини, бояться хвороб і побічних ефектів через вакцинацію – такі причини відмов від вакцинації в останні роки наводять у дослідженні Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ).

Наголошується, що про продовження значних проблем з вакцинацією в Україні свідчать негативні показники щеплень від коронавірусу COVID-19. Так, станом на 28 жовтня 2021 року в Україні повністю вакцинувалися 7 217 383 громадян (17,37%), одне щеплення зробили 9 576 175 (23,04%) осіб. На цю ж дату у світі середній показник зазначеної вакцинації становить 38,6%, серед наших сусідів – Румунія – 30,7%, Молдова – 31,6%, Угорщина – 58,8%, Словаччина – 42,2%, Польща – 52,6%, Білорусь – 21,3%, Росія – 32,8%.

За результатами спільного дослідження фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та Центру політичної соціології, понад 56% українців, опитаних соціологами у серпні 2021 року, не мають наміру робити щеплення від коронавірусу і вважають, що можна захиститися миючи руки і дотримуючись дистанції.

Звертається увага на те, що норми адміністративного права в медичній сфері (як і в інших важливих сферах соціального життя) мають значний потенціал забезпечувального, регуляторного, процесуального (процедурного), охоронного, виховного характеру.

Наголошується, що суспільні потреби у сфері вакцинації загалом та вакцинації від COVID-19 зокрема доречно поділити на два складники: ті, які безпосередньо стосуються відповідних щеплень, та ті, що лише опосередковано пов'язані з ними. До першої частини адміністративно-правових потреб у цій сфері слід зарахувати такі основні групи суспільних потреб стосовно: організації щеплень людей; забезпечення безпосередньої процедури щеплень; здійснення контролю та адміністративно-правової охорони у сфері вакцинації; реалізації завдань вакцинації

в особливих умовах (зокрема, під час пандемій та епідемій). Другий блок адміністративно-правових потреб лише опосередковано пов'язаний з організацією та здійсненням вакцинації. Попри це, такий комплекс потреб стосується установчих суспільних потреб та інтересів, що визначають характеристики організації та функціонування українського суспільства і держави. Остання, на відміну від соціально та економічно розвинутих країн світу, відрізняється своєю атиповістю, головною ознакою якої є неспроможність повно та своєчасно реалізувати покладені на неї основні функції та соціальні завдання (одним із яких є належний рівень медичного забезпечення громадян).

Констатується, що основними особливостями теперішнього адміністративно-правового забезпечення вакцинації в Україні є: домінування норм адміністративного права у чинному законодавстві, що регламентує порядок організації та проведення відповідних щеплень; здійснення в умовах пандемії COVID-19; зростаюча поширеність антивакційних настроїв серед значної частини населення; недостатній рівень використання потенціалу адміністративного права для усунення недоліків в організації вакцинації, її процедур, відповідної правової охорони та роз'яснювальної роботи щодо необхідності щеплень; продовження здійснення в застарілому та малоефективному форматі регулювання суспільних відносин, що має бути замінений на сучасну та дієву модель забезпечення реалізації об'єктивних суспільних потреб у сфері вакцинації, яка гарантуватиме позитивні результати роботи у разі не тільки повного та своєчасного втілення у життя відповідних суспільних потреб, а й за умов формування в Україні нової цивілізаційної парадигми, головними складниками якої мають стати вільна та позитивно реалізована Людина-Громадянин, соціально здорове громадянське суспільство, потужна та авторитетна правова держава.

Special aspects of administrative law support of vaccination in Ukraine

Kurinyi Ye. V.

Doctor of Law, Professor

Zaporizhzhia National University

Zhukovskoho st., 66, Zaporizhzhia, Ukraine

Anastasiaeland@gmail.com

Key words: *administrative law support, vaccination, injection, COVID-19 pandemic, social relations, social needs, civilizational paradigm.*

The article is devoted to the topical issue – the general characteristics of special aspects of administrative law support of vaccination in Ukraine.

In particular, it is emphasized that vaccination can be recognized the most widespread and effective means of preventing many dangerous illnesses, which repeatedly have caused the outbreak of numerous human epidemics – now, it is about the COVID-19 pandemic.

It is noted that the Law of Ukraine “On Protection of the Population from Infectious Diseases” as of April 6, 2000, can be considered the basic legislative act in the field of vaccination. Part 1 of Art. 12 states that preventive vaccinations against diphtheria, pertussis, measles, polio, tetanus, tuberculosis are mandatory and are included in the vaccination calendar.

The author highlights that despite the high social significance, which preventive vaccinations play in the life of Ukrainian citizens, the rates of relevant vaccinations have noticeably decreased in recent 10–15 years in Ukraine. Researches of the United Nations Children’s Fund (UNICEF) mark the following reasons for the refusal of vaccination in recent years: people do not trust vaccination in general and vaccine manufacturers in particular;

people do not trust healthcare specialists who vaccinate and storage conditions; people are afraid of diseases and side effects due to vaccination.

The research emphasizes that negative indicators of COVID-19 vaccination during the ongoing pandemic this year confirm that Ukraine is experiencing critical vaccination challenges. Thus, in Ukraine, 7 217 383 citizens (17.37%) were fully vaccinated, and 9 576 175 (23.04%) citizens received one dose of the vaccine as of October 28, 2021. At that date, an average indicator of vaccination around the world was 38.6%, among our neighbors: Romania – 30.7%, Moldova – 31.6%, Hungary 58.8%, Slovakia – 42.2%, Poland – 52.6%, Belarus – 21.3%, Russia – 32.8%.

According to findings of the joint research of Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Fund and the Center for Political Sociology, more than 56% of Ukrainians, whom sociologists interrogated in August 2021, do not intend to receive a COVID-19 vaccine and believe that one can protect oneself by washing hands and keeping social distance.

Attention is drawn to the fact that rules of administrative law in the medical sphere (as well as in other important spheres of social life) have a significant potential of security, regulatory, procedural, guarded, and educational nature.

It is emphasized that social needs in the field of vaccination in general and vaccination against COVID-19 in particular should be divided into two components: those directly related to the relevant vaccinations and those that are indirectly related to them. The former block of administrative needs in the sphered under consideration should comprise the following groups of social needs: organization of human vaccinations; providing a direct vaccination procedure; control and administrative law protection in the field of vaccination; implementation of vaccination tasks in special conditions (first of all, during pandemics and epidemics). The second block of administrative law needs is indirectly related to the organization and implementation of vaccination. However, this complex of needs mainly concerns constituent social needs and interests that determine the characteristics of the organization and functioning of Ukrainian society and state. The latter, compared to socially and economically developed countries of the world, differs in its atypicality, the main feature of which is the inability to fully and timely implement its primary functions and social tasks (one of which is the appropriate level of medical care for citizens).

The research states that principal features of the current administrative law support of vaccination in Ukraine are as follows: the dominance of administrative rules in the current legislation governing the organization and conduct of relevant vaccines; special conditions for implementation – the COVID-19 pandemic; the growing prevalence of anti-vaccine attitudes among the greater part of the population; insufficient use of the capacity of administrative law to address the existing shortcomings of the organization of vaccination, its procedures, appropriate legal protection, and outreach on the need for vaccinations; ongoing outdated and ineffective implementation of the regulation of public relations, which should be replaced with a modern and effective model of ensuring the fulfillment of objectively existing social needs in vaccination that will guarantee positive results in case of not only full and timely implementation of relevant social needs but also under the formation of a new civilizational paradigm in Ukraine, the main components of which should be a free and positively realized Man-Citizen, a socially healthy civil society, a powerful and authoritative rule-of-law state.

Чинна Конституція нашої держави проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою цінністю (ст. 31). Також у нормі, закріпленій у ч. 1 ст. 49 Основного Закону, для кожного громадянина передбачене право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

Забезпечення належного рівня здоров'я громадян є одним із найважливіших соціальних завдань, які покладаються на будь-яке державне утворення, зокрема й на рідне для нас – українське. Для повної реалізації зазначеного завдання

держави має бути успішною в усіх ключових сферах суспільного буття (економічній, соціально-культурній та політичній). Якщо ця успішність є сумнівною або взагалі не спостерігається внаслідок хронічних та перманентних криз (як це зараз відбувається в Україні), то в конкретній державі виникають невідповідності між задекларованими правами її громадян та реальним станом їх реалізації з боку відповідних владних структур, починаючи з найвищої посадової особи держави та завершуючи репрезентантом найнижчого рівня системи управлінського

апарату певної соціально-економічної сфери, зокрема й медичної.

Серед головних складників сфери охорони здоров'я профілактика захворювань серед громадян є однією з пріоритетних, бо за умов ефективного використання відповідних медичних маніпуляцій, можна якщо не повністю попереджати, то максимально мінімізувати розповсюдження значної кількості небезпечних захворювань, які ще декілька десятиліть тому становили серйозну загрозу для людства (віспа, туберкульоз, чума, правець тощо).

Вакцинацію можна визнати найбільш поширеним та ефективним засобом профілактики не тільки вищезгаданих захворювань, а й багатьох інших, що неодноразово викликали спалахи численних епідемій серед людства або ж пандемії COVID-19, як зараз.

На перший погляд, основним правовим інструментарієм, що має забезпечувати реалізацію відповідних груп суспільних потреб у сфері охорони здоров'я загалом та вакцинації зокрема, є норми так званого медичного права – комплексної галузі вітчизняного права, зумовленої специфічним предметом регулювання. Якщо ж, однак, згадати позицію метра української адміністративно-правової науки В.Б. Авер'янова стосовно комплексних галузей права, який уважав їх комплексними галузями законодавства, а не власне галузями права [1, с.11], то можна стверджувати, що основу згаданого медичного права становлять адміністративно-правові норми, які разом із відповідними нормами цивільного, кримінального, міжнародного, фінансового права утворюють вітчизняне медичне законодавство (умовно медичне право). Нормами адміністративного права у сфері охорони здоров'я в Україні забезпечуються питання організації та функціонування вітчизняної системи охорони здоров'я, державної політики у цій сфері, більшості спеціальних процедур (зокрема, процедур щеплень), адміністративно-правового захисту суспільних відносин, пов'язаних з охороною здоров'я.

Проблематика правого забезпечення організації та функціонування системи охорони здоров'я, зважаючи на її нагальність, завжди перебуває у центрі уваги представників правової науки України. Ураховуючи труднощі вакцинації в нашій державі, поза нашою увагою також не можуть лишатись аспекти, що стосуються цього стратегічно важливого напрямку профілактики захворювань, які набули своєї особливої актуальності в умовах боротьби з пандемією, що вирує у світі останні півтора року.

Незважаючи на злободенність, питання правового забезпечення вакцинації в Україні залишаються недостатньо вивченими, а їх належне

вирішення потребує свого подальшого наукового супроводження. Для обрання правильного вектора подальших досліджень та зміцнення наукового обґрунтування розв'язання порушеної проблеми, на наш погляд, доречно використати потенціал науки українського адміністративного права. Зокрема, науково-теоретичною основою цієї роботи мають стати праці таких визнаних представників української адміністративно-правової науки, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаків, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, В.Я. Настюк, О.І. Харитонova та ін.

Ураховуючи нагальність, беззаперечну соціальну важливість і затребуваність порушеного питання, головною метою статті має стати розгляд особливостей адміністративно-правового забезпечення вакцинації громадян в Україні.

На початку викладення основного матеріалу необхідно зазначити, що об'єктами здійснення вакцинації можуть бути як люди, так і тварини (серед останніх найпоширенішим є щеплення від сказу). Однак наша праця присвячена саме людям, а відповідні маніпуляційні заходи з нашими «молодшими братами» залишаються за межами предмета цього дослідження, однак ці факти, враховуючи те, що з кожним роком зростають вияви масових захворювань із боку як свійських, так і диких тварин, теж не можуть не слугувати серйозним приводом для подальшого вивчення.

Відносини, пов'язані з вакцинацією людей, мають порівняно нетривалу але повчальну історію. «Vaccinia» у перекладі з латинської мови означає «коров'яча віспа». Із XVII століття в Європі тривала епідемія натуральної віспи – дуже заразного захворювання, летальність якого становила близько 40% (а в деяких випадках і до 90%). Наприкінці XVIII століття вчені виявили цікаву закономірність: ті, хто перехворів на коров'ячу віспу (або «хворобу доярок») не заражались натуральною віспою. Перше справжнє щеплення було зроблено 14 травня 1796 року. Англійський медик Едвард Дженнер заразив 8-річного хлопчика коров'ячої віспою. Після одужання дитина одужала, її заразили натуральною віспою, але хвороба в малюка не розвинулася. Саме так з'явилася перша у світі вакцина [2].

І все ж основоположниками сучасної мікробіології та імунології, своєрідними батьками сучасної вакцинації вважаються всесвітньо відомі вчені XIX сторіччя Луї Пастер, Роберт Кох та Фердінанд Кон.

Віспа, поліомієліт, кір, малярія – ось неповний перелік небезпечних хвороб, які людству вдалося звести майже нанівець за допомогою обов'язкової масової вакцинації.

Історія нашої країни довела, що за допомогою вакцинації (як за часів СРСР, так і в період неза-

лежної України) вдалося зберегти десятки, а то й сотні тисяч життів українців (від немовлят до людей похилого віку) від небезпечних та підступних інфекційних та неінфекційних хвороб.

Зasadничим законодавчим актом у сфері вакцинації можна вважати Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 р., у ч. 1 ст. 12 якого зазначається, що профілактичні щеплення проти дифтерії, кашлюка, кору, поліомієліту, правця, туберкульозу є обов'язковими і включаються до календаря щеплень [3].

Згаданий календар затверджений наказом МОЗ України № 595 від 16 вересня 2011 року «Про порядок проведення профілактичних щеплень в Україні та контроль якості й обігу медичних імунобіологічних препаратів». Цим же відомчим нормативно-правовим актом визначений Перелік медичних протипоказань та застережень до проведення профілактичних щеплень.

Календар профілактичних щеплень в Україні (далі – Календар) – нормативно-правовий акт центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, яким установлюються перелік обов'язкових профілактичних щеплень та оптимальні строки їх проведення.

Цей Календар містить обов'язкові профілактичні щеплення з метою запобігання захворюванням на дифтерію, кашлюк, кір, поліомієліт, правець, туберкульоз.

Інші обов'язкові щеплення встановлюються відповідно до цього Календаря для груп населення: за віком; щеплення дітей із порушенням цього Календаря; щеплення ВІЛ-інфікованих осіб; за станом здоров'я; щеплення дітей після алло/ауто-ТСКГ (трансплантація стовбурових гемопоетичних клітин); щеплення на ендемічних і ензоотичних територіях та за епідемічними показаннями.

Обов'язковим профілактичним щепленням для запобігання поширенню інших інфекційних захворювань підлягають окремі категорії працівників з огляду на особливості виробництва або виконуваної ними роботи.

У разі загрози виникнення особливо небезпечної інфекційної хвороби або масового поширення небезпечної інфекційної хвороби на відповідних територіях та об'єктах можуть проводитися обов'язкові профілактичні щеплення проти цієї інфекційної хвороби.

Також у Календарі вакцинація (щеплення, імунізація) визначається як створення штучного імунітету в людини до певних інфекційних хвороб шляхом введення вакцини чи імуноглобуліну [4].

Згідно з ч. 2 ст. 8 вищенаведеного Закону профілактичні щеплення проти інфекційних хвороб,

унесених до календаря щеплень, та профілактичні щеплення за епідемічними показаннями проводяться для громадян безоплатно, тобто за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством.

Відповідно до ст. 15 цього Закону прийом дітей до виховних, навчальних, оздоровчих та інших дитячих закладів проводиться за наявності відповідної довідки закладу охорони здоров'я, в якому дитина перебуває під медичним наглядом. Довідка видається на підставі даних медичного огляду дитини, якщо відсутні медичні протипоказання для її перебування в цьому закладі, а також якщо їй проведено профілактичні щеплення згідно з календарем щеплень і вона не перебувала в контакті з хворими на інфекційні хвороби або бактеріоносіями.

Дітям, які не отримали профілактичних щеплень згідно з календарем щеплень, відвідування дитячих закладів не дозволяється. Якщо профілактичні щеплення дітям проведено з порушенням установлених строків у зв'язку з медичними протипоказаннями, то за благополучної епідемічної ситуації за рішенням консилиуму відповідних лікарів вони можуть бути прийняті до відповідного дитячого закладу та відвідувати його.

Порядок проведення медичних оглядів дітей і форма довідки для прийому їх до дитячих закладів установлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я [3].

Не зважаючи на те високе соціальне значення, яке відіграють профілактичні щеплення у житті українських громадян, в останні 10–15 років в Україні суттєво знизилися показники відповідних вакцинацій.

Не довіряють вакцинації загалом і виробникам вакцини зокрема, не довіряють медикам, які роблять щеплення, і умовам, у яких зберігаються вакцини, бояться хвороб і побічних ефектів через вакцинацію – такі причини відмов від вакцинації в останні роки наводять у дослідженні Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ).

За останні 10 років антивакцинальні настрої в Україні дуже посилюються, а кількість вакцинованих дітей постійно зменшується. Так, якщо у 2009 році близько 80% дітей до року були щеплені від поліомієліту і дифтерії, а 80% однорічних – від кору, то впродовж наступних років ця кількість кардинально зменшилась: у 2014 щеплення від поліомієліту мали вже 40% дітей, у 2016 – 20% від дифтерії і 45% від кору.

Прямим наслідком низького рівня вакцинації лікарі називають спалах кору, який триває зараз в Україні (з осені 2017 року до весни 2019 року вже понад 100 тисяч українців захворіли на кір). Україна – «лідер» у світі за цією хворобою.

На думку імунолога Федора Лапія, медики – основне джерело дезінформації, основне джерело формування негативного ставлення до вакцинації. Це питання освіти, підготовки, селекції кадрів.

За його словами, в Україні є цілий пласт лікарів, які були некомпетентними в питаннях вакцинації, які ставили під сумнів потребу у вакцинації загалом [5].

Про продовження значних проблем із вакцинацією в Україні свідчать негативні показники щеплень від коронавірусу COVID-19. Так, станом на 28 жовтня 2021 року в Україні повністю вакцинувалися 7 217 383 громадян (17,37%), одне щеплення зробили 9 576 175 (23,04%) осіб [6]. На цю ж дату у світі середній показник зазначеної вакцинації становить 38,6%, серед наших сусідів – Румунія – 30,7%, Молдова – 31,6%, Угорщина – 58,8%, Словаччина – 42,2%, Польща – 52,6%, Білорусь – 21,3%, Росія – 32,8% [7].

За результатами спільного дослідження фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва та Центру політичної соціології, понад 56% українців, опитаних соціологами у серпні 2021 року, не мають наміру робити щеплення від коронавірусу і вважають, що можна захиститися, миючи руки і дотримуючись дистанції.

На момент опитування більше ніж половина дорослих українців заявили, що не планують вакцинуватися від COVID-19 у найближчій перспективі. Ці показники є одними з найвищих у світі порівняно із сусідніми державами, де наявні дані таких опитувань. Найнижчий рівень охоплення вакцинацією спостерігається у старших людей, які перебувають у зоні ризику.

Лише 23,4% опитаних вважають вакцинацію ефективним засобом захисту від коронавірусу, як кажуть соціологи.

Результати опитування фонду «Демократичні ініціативи» відрізняються від схожих досліджень інших аналітичних центрів, проведених в останні пів року.

Зокрема, Центр Разумкова в червні оприлюднив дослідження, відповідно до якого 43% респондентів не мали наміру робити щеплення. Причини, через які опитані українці відмовлялися від вакцинації, ті ж самі, що й у свіжому опитуванні «Демократичних ініціатив», – недовіра до вакцин і побоювання побічних ефектів.

У березні цього року подібні дослідження проводив Київський міжнародний інститут соціології (далі – КМІС). Тоді не мали наміру робити щеплення близько 61% опитаних, більшість із яких теж не довіряла вакцинам [8].

Досить критична ситуація в Україні слалася в другій половині жовтня 2021 року, коли в умовах нової хвилі пандемії кількість виявлених заражень коронавірусом (за офіційними даними)

досягла 20–26 тисяч випадків за добу, а кількість офіційних смертей від цієї хвороби щодня почала коливатися у межах 600–800 осіб.

Серед причин такого стану речей, без сумніву, можна вважати низький рівень відповідної вакцинації серед українських громадян, що пояснюється легковірністю значної частини обивателів до різноманітних неправдивих інформаційних укралень, джерелами яких є не тільки внутрішні «розумники», а й зовнішні вороги.

Так, у звіті Ради національної безпеки та оборони (далі – РНБО) від 28 жовтня 2021 року говориться про те, що кампанію проти вакцинації від коронавірусу в Україні проводить Росія, для цього пропагандисти використовують ЗМІ, соціальні мережі, включно з Telegram-каналами та месенджерами. Центр протидії дезінформації проаналізував інформаційне поле Telegram-каналів України, і результати цього аналізу ще раз підтвердили тривалу інформаційну операцію РФ, спрямовану на максимальне зменшення рівня вакцинації.

У звіті продемонстровано, як за допомогою ЗМІ, соціальних мереж та месенджерів поширюються повідомлення про нібито негативні наслідки вакцинації проти коронавірусу. Серед фейків у РНБО виділили такі: вакцинація – це вбивство; вакцина є вкрай небезпечною; вакцинація не допомагає проти коронавірусу; вакцинація лише посилила пандемію; вакцинація – це примус та порушення прав людей; українська влада намагається скалічити дітей новим етапом вакцинації [9].

Вітчизняні державно-владні структури не тільки виявляють численні факти зовнішньої інформаційної агресії, яку проводить наш північно-східний сусід, а й уживають відповідних заходів щодо стимулювання вакцинації проти COVID-19. Прикладом останнього такого заходу можна вважати урядову постанову від 20 жовтня 2021 року № 1096 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2020 р. № 1236». Зокрема, у зазначеному документі керівників державних органів (державної служби), підприємств, установ та організацій зобов'язують забезпечити: 1) контроль за проведенням обов'язкових профілактичних щеплень проти COVID-19 працівниками та державними службовцями, обов'язковість профілактичних щеплень яких передбачена переліком професій, виробництв та організацій, працівники яких підлягають обов'язковим профілактичним щепленням, затвердженим наказом Міністерства охорони здоров'я від 4 жовтня 2021 р. № 2153; 2) відсторонення від роботи (виконання робіт) працівників та державних службовців, обов'язковість профілактичних щеплень проти COVID-19 яких визначена переліком та які відмовляються або ухиляються від проведення таких обов'язкових

профілактичних щеплень проти COVID-19 відповідно до статті 46 Кодексу законів про працю України, частини другої статті 12 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» та частини третьої статті 5 Закону України «Про державну службу», крім тих, які мають абсолютні протипоказання до проведення таких профілактичних щеплень проти COVID-19 та надали медичний висновок про наявність протипоказань до вакцинації проти COVID-19, виданий закладом охорони здоров'я.

Відсторонення працівників та державних службовців здійснюється шляхом видання наказу або розпорядження керівника державного органу (державної служби) або підприємства, установи, організації з обов'язковим доведенням його до відома особам, які відсторонюються. Строк відсторонення встановлюється до усунення причин, що його зумовили. Ця вимога набуває чинності з 8 листопада 2021 року [10].

Міністерство охорони здоров'я України своїм наказом від 04.10.2021 р. № 2153 затвердило перелік організацій, представники яких підлягають обов'язковій вакцинації проти COVID-19. Згідно з наказом на період дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України, з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби, обов'язковій вакцинації проти COVID-19 підлягають працівники: центральних органів виконавчої влади та їхніх територіальних органів; місцевих державних адміністрацій та їхніх структурних підрозділів; закладів вищої, післядипломної, фахової передвищої, професійної (професійно-технічної), загальної середньої, зокрема спеціальних, дошкільної, позашкільної освіти, закладів спеціалізованої освіти та наукових установ незалежно від типу та форми власності [11].

Важливою особливістю положень вищенаведених нормативно-правових актів (законів, урядових постанов, наказів МОЗ України), що регламентують здійснення вакцинації в нашій державі, є те, що вони складаються з адміністративно-правових норм, які за своїм обсягом домінують як у зальному медичному законодавстві, так й у його частині, що стосується порядку організації та проведення щеплень громадян.

Норми адміністративного права у медичній сфері (як і в інших важливих сферах соціального життя) мають значний потенціал забезпечувального, регуляторного, процесуального (процедурного), охоронного, виховного характеру. Із їх можливостями не можуть порівнятися норми інших галузей права (як фундаментальних, так й основних).

Щоб у теперішніх складних та неоднозначних умовах організації та здійснення вакцинації від коронавірусу ефективно використовувати адмі-

ністративно-правовий потенціал, необхідні нові, оригінальні підходи вирішення відповідних соціальних проблем, об'єктивних суспільних потреб та похідних від них, усвідомлених публічно-владними представниками суспільних інтересів.

Одним із таких підходів є зміна малоефективного в сучасних реаліях формату регулювання суспільних відносин вакцинації на більш дієвий – забезпечення суспільних потреб у сфері вакцинації. При цьому ми не відкидаємо саме по собі регулювання, просто воно з основної адміністративно-правової площини переходить у допоміжну – до забезпечення, що є цілком логічним бо в умовах адміністративно-правового буття спочатку має бути визначений суспільний інтерес, причому істинний, що є похідним від суспільних потреб, а не підмінений приватними або клановими забаганками.

Згадані потреби у сфері вакцинації взагалі та вакцинації від COVID-19 доречно поділити на два складники: ті, які безпосередньо стосуються відповідних щеплень, та ті, що лише опосередковано пов'язані з ними.

Теперішній переважальний формат регулювання стосується лише першої групи та обмежується колом суспільних видових відносин вакцинації. У форматі забезпечення суспільних потреб згадані відносини не мають залишатися поза увагою, однак із першого плану вони переходять на третій, а на першому плані постають суспільні потреби, за ними, на другому, – суспільні інтереси. За такої ускладненої конструкції неминуче виникне новий блок опосередкованих потреб, які, можливо, безпосередньо не стосуються проблем вакцинації, але значно впливають на їх успішне вирішення.

До першої частини адміністративно-правових потреб у сфері вакцинації, на нашу думку, слід зарахувати такі основні групи суспільних потреб стосовно: організації щеплень людей (визначення повного кола осіб, які підлягають вакцинації, переліку обов'язкових щеплень, медичних установ та медичних працівників, які здійснюють вакцинацію, порядок обліку осіб, які підлягають обов'язковій вакцинації, закупівля якісних вакцин та дотримання умов їх зберігання, відповідна інформаційно-роз'яснювальна робота серед батьків дітей та інших громадян, які підлягають щепленню); забезпечення безпосередньої процедури щеплень (навченість та необхідна кваліфікація медперсоналу, належне дотримання та ведення календаря щеплень, вчасність та якість проведення щеплень, неприпустимість будь-яких зловживань із боку медперсоналу, ведення відповідних реєстрів та підготовка документів про здійснення вакцинації); здійснення контролю та адміністративно-правової охорони у сфері

вакцинації (забезпечення постійного та дієвого контролю на усіх відповідних етапах та алгоритмах (від організації закупівлі до безпосереднього використання конкретної вакцини), виявлення фактів скоєння адміністративних правопорушень пов'язаних із сферою вакцинації та притягнення винуватих осіб до адміністративної відповідальності); реалізації завдань вакцинації в особливих умовах (зокрема, під час пандемій та епідемій).

Використовуючи різноманітні можливості адміністративно-правового забезпечення у сфері вакцинації, необхідно навчитись комбінувати імперативний метод із диспозитивним методом впливу, у більшості випадків віддаючи перевагу останньому.

Вищевведені групи суспільних потреб, що безпосередньо стосуються вакцинації, за метою забезпечення можна кваліфікувати на чотири різновиди: організаційні, процедурні, контрольні та адміністративно-охоронні. За критерієм сприятливості умов реалізації згадані потреби можна розділити на ті, що втілюються у звичайних (сприятливих або переважно сприятливих) умовах, та ті, що реалізуються в особливих (несприятливих) умовах (наприклад, як в умовах пандемії коронавірусу).

Серед викладених відповідних адміністративно-правових потреб одні групи реалізовані краще за інші, що є цілком зрозумілим, зважаючи на динамізм та значну змінність характеристик суспільних відносин, що забезпечуються адміністративно-правовими нормами. Набута практика щеплень від COVID-19 у нашій країні свідчить про існування низки проблем із належною реалізацією окремих адміністративно-правових потреб організаційного, процедурного та адміністративно-охоронного плану.

Наприклад, майже не спостерігається організація згаданих щеплень у сільській місцевості (виняток можуть становити жителі, які мешкають навколо обласних центрів або інших великих міст, які самостійно можуть дістатися до пунктів вакцинації, зважаючи на невелику відстань), а у селах, розташованих за 30–40 км від згаданих міст, у більшості випадків не функціонують навіть медичні пункти (ліквідовані 2–3 роки тому під час медреформи), замість доріг – напрямки із залишками асфальту, покладеного за часів розвинутого соціалізму. Тому доцільно створювати в новостворених сільських районах пересувні пункти щеплень, які за узгодженим графіком будуть вакцинувати селян (може, за таких обставин і до цих сіл нарешті дійде частина техніки «великого будівництва»).

Також є об'єктивні потреби вдосконалення процедур щеплень від коронавірусу. Із метою мінімізації можливих зловживань пропонується

здійснювати відеозйомку цієї медичної маніпуляції із фіксацією медпрацівника, особи, яка вакцинується, та точного часу і дати щеплення.

Крім того, за бажанням вакцинованого необхідно передбачити можливість видачі сертифіката про щеплення від коронавірусу безпосередньо у місцях щеплень, а не тільки у сімейних лікарів (ураховуючи, що не менше чверті українців їх не мають). Бланки згаданих документів мають стати документами суворої звітності, друкуватися централізовано, мати серію та номер, а також відповідні елементи захисту (такий крок суттєво сприятиме реальному притягненню винних до відповідальності за підробку сертифікатів). Подібний захід у теперішніх умовах значних зловживань під час вакцинації, незважаючи на його помітну вартість, вважається цілком виправданим та доцільним. У недалекій перспективі, враховуючи несприятливі світові тенденції щодо подальшого розповсюдження небезпечних масових захворювань, на наш погляд, варто розглянути питання запровадження паспортів (свідоцтв) вакцинації (в електронному вигляді) для громадян України (починаючи з 1991 року народження).

Реалізуючи суспільні потреби адміністративно-правової охорони сфери вакцинації, слід передбачити або посилити адміністративну відповідальність за порушення вимог обов'язкової вакцинації, процедур щеплень та ведення відповідних обліків та документації.

Другий блок адміністративно-правових потреб лише опосередковано пов'язаний з організацією та здійсненням вакцинації, однак цей комплекс потреб стосується засадничих суспільних потреб та інтересів, що визначають характеристики організації та функціонування українського суспільства і держави. Остання, на відміну від соціально та економічно розвинутих країн світу, вирізняється своєю атиповістю, головною ознакою якої є неспроможність повно та своєчасно реалізувати покладені на неї основні функції та соціальні завдання (одним із яких є належний рівень медичного забезпечення громадян). Ця неспроможність є результатом невміння або небажання формувати суспільний інтерес на основі об'єктивних суспільних потреб. На першому плані в осіб, відповідальних за це, перебуває власний матеріальний інтерес із використанням широких можливостей обійманої посади (згадаймо непрозорі закупівлі індійської вакцини від COVID-19 попередником теперішнього міністра охорони здоров'я України на початку 2021 року).

Окрім відсутності правової держави, в нашій країні також не відчувається робота механізмів інститутів громадянського суспільства (проглядаються лише окремі елементи без помітного розвитку та становлення). До того ж ціннісний

арсенал значної частини українських громадян має пострадянське походження та ускладнювальні соціальні ознаки, як-от патерналізм, недовіра до оточення, перекладання особистої відповідальності, превалювання споживацьких настроїв.

На підставі викладеного слід констатувати, що основними особливостями теперішнього адміністративно-правового забезпечення вакцинації в Україні є такі: домінування норм адміністративного права у чинному законодавстві, що регламентує порядок організації та проведення відповідних щеплень; здійснення в умовах пандемії COVID-19; зростаюча поширеність антивакційних настроїв серед значної частини населення; недостатній рівень використання потенціалу адміністративного права для усунення недоліків

організації вакцинації, її процедур, відповідної правової охорони та роз'яснювальної роботи про необхідність щеплень; продовження здійснення у застарілому та малоефективному форматі регулювання суспільних відносин, що має бути замінений на сучасну та дієву модель забезпечення реалізації об'єктивних суспільних потреб у сфері вакцинації, яка гарантуватиме позитивні результати роботи у разі не тільки повного та своєчасного втілення у життя відповідних суспільних потреб, а й формування в Україні нової цивілізаційної парадигми, головними складниками якої мають стати вільна та позитивно реалізована Людина-Громадянин, соціально здорове громадянське суспільство, потужна та авторитетна правова держава.

Література

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. № 8. С. 8–13.
2. Вакцина: історія появи, користь і побічні ефекти. Аналітичний портал «Слово і діло». URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/04/06/video/suspilstvo/vakcyna-istoriya-poyavy-koryst-pobichni-efekty>
3. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 29, ст. 228. URL: <https://xn--80aagahqwyibe8an.com/ukrajiny-zakony/zakon-ukrajini-pro-zahist-naselennya-vid-2000.html>
4. Про порядок проведення профілактичних щеплень в Україні та контроль якості й обігу медичних імунобіологічних препаратів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1159-11#n24>
5. Діана Куришко. Вакцинація: чому українці бояться щеплень. BBC News Україна, 6 травня 2019. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-48040635>
6. Карта вакцинації: ситуація в областях України на 28 жовтня. Аналітичний портал «Слово і діло». URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/10/28/novyna/suspilstvo/karta-vakcynacziyi-sytuacziya-oblastyax-ukrajiny-28-zhovtnya>
7. Кількість вакцинованих у світі. URL: <https://www.google.com/search?client=opera&q=кількість+вакцинованих+у+світі&sourceid=opera&ie=UTF-8&oe=UTF-8>
8. Більшість українців не планує вакцинуватися від коронавірусу – дослідження. 13 вересня 2021. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-58547484>
9. Росія проводить в Україні кампанію проти вакцинації – РНБО. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/10/28/novyna/polityka/rosiya-provodyt-ukrajini-kampaniyu-proty-vakcynacziyi-rnbo>
10. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2020 р. № 1236 : постанова від 20 жовтня 2021 р. № 1096 URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrajini-vid-9-grudnya-2020-r-t201021>
11. Про затвердження Переліку професій, виробництв та організацій, працівники яких підлягають обов'язковим профілактичним щепленням : Наказ МОЗ України від 04.10.2021 р. № 2153. URL: moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukrajini-vid-04102021--2153-pro-zatverdzhennja-pereliku-profesij-virobnictv-ta-organizacij-pracivniki-jakih-pidljagajut-obovjazkovim-profilaktichnim-sheplennjam

References

1. Averianov V. B. (1998) *Administrativne pravo Ukrainy: doktrynalni aspekty reformuvannia* [Administrative law of Ukraine: doctrinal aspects of reform]. *Pravo Ukrainy*, no. 8, pp. 8–13.
2. *Vaktsyna: istoriia poiavy, koryst i pobichni efekty* [Vaccine: history, benefits and side effects]. *Analitychnyi portal «Slovo i dilo»*. Retrieved from: <https://www.slovoidilo.ua/2021/04/06/video/suspilstvo/vakcyna-istoriya-poyavy-koryst-pobichni-efekty>
3. Verkhovna Rada of Ukraine (2000) *Zakon Ukrainy “Pro zakhyst naseleennia vid infektsiinykh khvorob”* [Law of Ukraine “On protection of the population from infectious diseases”]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, no. 29, pp. 228. Retrieved from: <https://xn--80aagahqwyibe8an.com/ukrajiny-zakony/zakon-ukrajini-pro-zahist-naselennya-vid-2000.html>

4. Verkhovna Rada of Ukraine (2020) Pro poriadok provedennia profilaktychnykh shcheplen v Ukraini ta kontrol yakosti y obihu medychnykh imunobiologichnykh preparativ [On the procedure for preventive vaccinations in Ukraine and quality control and circulation of medical immunobiological drugs]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1159-11#n24>
5. Diana Kuryshko (2019) Vaktsynatsiia: chomu ukraintsi boiatsia shcheplen [Vaccination: why Ukrainians are afraid of vaccinations]. BBC News Ukraine, 6 travnia. Retrieved from: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-48040635>
6. Karta vaktsynatsii: sytuatsiia v oblastiakh Ukrainy na 28 zhovtnia [Vaccination map: the situation in the regions of Ukraine on October 28]. Analitychnyi portal «Slovo i dilo». Retrieved from: <https://www.slovoidilo.ua/2021/10/28/novyna/suspilstvo/karta-vakcynacziyi-sytuacziya-oblast-yax-ukrayiny-28-zhovtnya>
7. Kilkist vaktsynovanykh u sviti [The number of vaccinated in the world]. Retrieved from: <https://www.google.com/search?client=opera&q=kilkist+vaktsynovanykh+u+sviti&sourceid=opera&ie=UTF-8&oe=UTF-8>
8. Bilshist ukraintiv ne planue vaktsynuvatysia vid koronavirusu – doslidzhennia 13 veresnia 2021 [Most Ukrainians do not plan to be vaccinated against coronavirus – a study September 13, 2021]. Retrieved from: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-58547484>
9. Rosiia provodyt v Ukraini kampaniiu proty vaktsynatsii – RNBO [Russia is conducting a campaign against vaccination in Ukraine - the National Security and Defense Council]. Analitychnyi portal «Slovo i dilo». Retrieved from: <https://www.slovoidilo.ua/2021/10/28/novyna/polityka/rosiya-provodyt-ukrayini-kampaniyu-proty-vakcynacziyi-rnbo>
10. Cabinet of Ministers of Ukraine (2021) Postanova vid 20 zhovtnia 2021 r. № 1096 Pro vnesennia zmin do postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 9 hrudnia 2020 r. № 1236 [Resolution of October 20, 2021 № 1096 On amendments to the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 9, 2020 № 1236]. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-9-grudnya-2020-r-t201021>
11. Ministry of Health of Ukraine (2021) Nakaz MOZ Ukrainy vid 04.10.2021 № 2153 “Pro zatverdzhennia Pereliku profesii, vyrobnytstv ta orhanizatsii, pratsivnyky yakykh pidliahaiut oboviazkovym profilaktychnym shcheplenniam” [Order of the Ministry of Health of Ukraine dated 04.10.2021 № 2153 “On approval of the List of professions, industries and organizations whose employees are subject to mandatory preventive vaccination”]. Retrieved from: moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-04102021--2153-pro-zatverdzhennja-pereliku-profesij-virobnictv-ta-organizacij-pracivnikijakih-pidljagajut-obovjazkovim-profilaktichnim-scheplennjam