


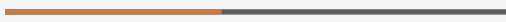
Законодательный обзор: Законодательные Подходы к Иммунизации в Европейском Регионе

Январь 2018

Украина:

Изучение факторов, которые подрывают надежную обязательную законодательную базу для иммунизации

Матрица Европейского Региона: Закон об иммунизации

	Есть ли право на здравоохранение в конституции этой страны?	Обязана ли правительство проводить иммунизации?	Обязательно ли вакцинировать людей?	Проверяет ли правительство, что человек иммунизирован?	Требуется ли вакцинация для посещения учебного заведения?	Существует ли штрафы за несоблюдение?	Вынес ли судебный орган страны решение об обязательной иммунизации?	Финансирует ли правительство иммунизацию?
	ДА	ДА	ДА	ДА	ДА	НЕТ	ДА	ДА
ПОКАЗАТЕЛИ ОХВАТА		АКДС ИПВ				50%	КОРЬ (случаи, 7/2017–6/2018)	26,894
						43%		

▼ Ответ Проверен Вторичными Источниками

▼ Ответ Подтвержден Опросом

Вступление

Используя “Шкалу Лайкерта: оценка уровней законодательства по иммунизации,” разработанную Институтом вакцин Сабина (Sabin), Украина получает самую сильную, *обязательную иммунизацию с надежным мониторингом и контролем*. Украина выполняет семь из восьми *Матричных* вопросов, разработанных для классификации степени, в которой государство контролирует иммунизацию, но не имеет положений, устанавливающих штрафы за несоблюдение. Конституция Украины гарантирует право граждан на здоровье. Правительство уполномочено предоставлять и финансировать иммунизацию, все граждане должны быть иммунизированы, а дети нуждаются в иммунизации для посещения школы. Хотя нет прямых штрафов за неиммунизацию детей, правительство проверяет, были ли иммунизированы дети, и использует записи о прививках в качестве требования, предъявляемого до посещения школы.

На практике, однако, охват иммунизацией намного ниже, чем можно было бы ожидать от обзора законодательной базы. Общее недоверие к органам здравоохранения - в частности, к негативному восприятию безопасности и эффективности вакцин - привело к тому, что в Украине были одни из самых низких показателей охвата в европейском регионе. Например, показатели охвата иммунизацией украинских детей снизились с более чем 90 процентов в 1990-х годах до всего лишь 70 процентов в 2000-х годах и менее чем на 50 процентов в 2014 году.¹ С 2016 года показатели улучшились; однако охват остается очень низким для всех вакцин.²

Понимание факторов, которые могут подорвать намерения обязательной законодательной базы Украины по иммунизации, актуально для политиков, работающих над решением проблемы низких уровней охвата. Эти факторы разнообразны: от проблем до обеспечения соблюдения существующих законов, негативной реакции со стороны некоторых слоев населения и общего отсутствия ясности в отношении нормативных актов. Хорошим примером путаницы вокруг политики иммунизации является мандат на поступление в школу. Украинские суды направили смешанные сообщения об обязательном характере закона, причем некоторые административные суды постановили, что мандаты иммунизации и школьные требования являются конституционными, в то время как другие суды постановили обратное.³

В этом тематическом исследовании сначала будут рассмотрены положения, составляющие национальную законодательную базу для иммунизации. В нем будут рассмотрены факторы, связанные как с законодательством, так и с более широкими рамками политики иммунизации в стране, которые, по-видимому, способствуют низким показателям охвата. Наконец, в исследовании будут изложены различные попытки органов здравоохранения решить проблему снижения ставок и проанализировать, как изменения в законодательной базе для иммунизации могут помочь устранить некоторые из факторов, приводящих к низким и снижающимся показателям охвата. В конечном счете, это тематическое исследование носит ознакомительный характер и дает обзор законодательной среды, оно не предназначено для предоставления директивных рекомендаций лицам, определяющим политику.

Для анализа, мы предполагаем, что сильная обязательная законодательная база поддерживает систему иммунизации, обеспечивая большую ясность в отношении ролей и обязанностей медицинского персонала и родителей, усиливая координацию между учреждениями и сигнализируя о том, что иммунизация является приоритетом, в конечном итоге ведущей на более высокие показатели охвата. Однако мы не утверждаем, что одних обязательных законодательных

¹ Vagcchi S. Недостаточный охват вакцинацией способствует вспышке полиомиелита в Украине. Инфекционные заболевания Ланцет 2015;15:1268–9. doi:10.1016/s1473-3099(15)00367-9.

² Anon. Украина: оценки ВОЗ и ЮНИСЕФ о национальном охвате иммунизацией (WUENIC) [Интернет]. Всемирная организация здравоохранения, 2017 год [цитируется 4 июля 2018 года]. Доступна с: https://data.unicef.org/wp-content/uploads/country_profiles/Ukraine/immunization_ukr.pdf

³ Anon. История прививок: правовой нигилизм и медицинский. Anteka Online 2018; 12. Доступно с: <https://www.apteka.ua/article/451216>

положений достаточно для обеспечения более высокого охвата, и мы не претендуем на причины низкого уровня охвата. Вместо этого мы исследуем, почему результаты не такие, как ожидалось, несмотря на наличие строгих обязательных положений.

Методология

Это исследование было проведено Институтом вакцин Сабина в партнерстве с Институтом национального и глобального права здравоохранения О'Нила, Джорджтаунским Университетом. Исследование, представленное в этом документе, было проведено с использованием качественных методов, опроса 53 стран-участниц из Европейского региона, а также дополнительных кабинетных исследований. Дополнительная информация была получена из авторитетных вторичных источников и из информации, предоставленной национальными экспертами и членами руководящего комитета проекта. Всеобъемлющий обзор законодательства, подтверждающих документов, национальных конституций, государственных постановлений, указов и другой соответствующей информации о рассмотренных страновых программах иммунизации в настоящее время находится в открытом доступе в [Базе данных Европейской Политики Иммунизации](#) Сабина (база данных).

Контекст и выводы

Иммунизация в Украине

Низкий уровень охвата в Украине, вероятно, является результатом целого ряда факторов, как внутренних, так и внешних по отношению к системе иммунизации. Например, недавние политические события в Украине, вероятно, повлияли на уровень охвата. Украина была вовлечена в конфликт с Россией с 2014 года, что привело к серьезному сокращению охвата в восточных и южных регионах, которые понесли основной удар в боевых действиях. Хотя конфликт явно является одним из факторов,⁴ показатели охвата снижались до 2014 года,⁵ и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) предупреждала о возможных вспышках полиомиелита с 2012 года.⁶

История Украины как Советской Республики и характер ее системы здравоохранения в течение примерно 69 лет Советской власти также, вероятно, влияют на уровень иммунизации в Украине. Украина боролась за реформирование своей системы здравоохранения в течение десятилетий после окончания советской власти, и финансирование здравоохранения было недостаточным в течение многих лет. В частности, для иммунизации не хватает средств на вакцины, а также на национальную программу иммунизации (НПВ). Это является результатом относительно слабой поддержки здоровья в целом и отсутствия приоритетов для иммунизации. Усугубляя эти проблемы, исторически сложилось, что Украина сталкивается с серьезными проблемами в сфере закупок,⁷ включая непрозрачную политику и процессы, завышенные цены и политическую коррупцию. Это привело как к нехватке вакцин, так и к росту недоверия к НПВ.⁸

⁴ Holt E. Здравоохранение рухнет на фоне боев на востоке Украины. Ланцет 2015;385:494. doi:10.1016/s0140-6736(15)60186-6.

⁵ ВОЗ заявляет, что в Украине существует риск вспышки полиомиелита, поскольку запасы вакцин истощаются. Фармацевтический журнал 2014. doi:10.1211/pj.2014.20066444.

⁶ Holt E. Украине грозит вспышка полиомиелита. Ланцет 2013;381:2244. doi:10.1016/s0140-6736(13)61469-5.

⁷ Быстрые факты: иммунизация. Киев, Украина: ООН: Украина; 2014. Доступно с:

http://www.un.org.ua/images/stories/FF_IMMUNIZATION.pdf

⁸ Twigg JL. Сектор здравоохранения Украины - устойчивый импульс реформ. Вашингтон: CSIS; 2017. Доступно с: <https://www.csis.org/analysis/ukraines-health-sector>

Законодательная база

Законодательная основа для здоровья в целом, и особенно для иммунизации, в Украине кажется сильной. Статья 49 Конституции Украины гласит, что «каждый имеет право на охрану здоровья, медицинскую помощь и медицинское страхование».⁹ Здравоохранение обеспечивается правительством, которое финансирует «социально-экономические, медико-санитарные и профилактические программы».¹⁰ Конституция провозглашает здравоохранение бесплатным для всех граждан, независимо от масштабов медицинской проблемы.¹¹ Статья 27 Закона Украины «Об обеспечении санитарно-эпидемического благополучия населения» гласит,¹² что профилактическая иммунизация против туберкулеза, полиомиелита, дифтерии, коклюша, кори, эпидемического паротита и краснухи является обязательной. Кроме того, статья 12 Закона Украины о «защите населения от инфекционных заболеваний»,¹³ четко гласит и подтверждает, что иммунизация против этих заболеваний является обязательной, и обеспечивает их включение в национальный график иммунизации. Указ Министерства Здравоохранения (МЗ) № 595 от 16 сентября 2011 года, регулирующий национальный график иммунизации, также поддерживает эту законодательную структуру.¹⁴

Проблемы с законодательной базой

Хотя законодательная база иммунизации классифицируется как *обязательная иммунизация с надежным мониторингом и последующим контролем*, ряд факторов создает проблемы для достижения высоких показателей охвата.

Программа иммунизации недофинансирована

Несмотря на конституционное право на здоровье и законодательство, в котором говорится, что иммунизация является бесплатной для всех граждан, финансирование, необходимое для такого щедрого положения, не всегда доступно в текущих экономических условиях в стране.¹⁵ В совокупности система здравоохранения недостаточно финансируется, в результате чего население полагается на наличные платежи и взятки за услуги.¹⁶ Фактически, 60 процентов украинцев считают, что они «могут получать хорошее медицинское обслуживание только посредством взяток и связей».¹⁷ Кроме того, иммунизация не имеет особого приоритета в законодательстве о финансировании, и с 2011 года не было выделено отдельной статьи в национальный бюджет для иммунизации.¹⁸ Закон о закупках (2016 г.)¹⁹ определяет предусмотренные в бюджете суммы, необходимые для иммунизации. Однако из-за ограниченности бюджетных средств в последние годы ресурсы не предоставлялись. В 2015 году

⁹ Конституция Украины с изменениями и дополнениями принята 8 декабря 2004 года. Киев, Украина. 2004.

¹⁰ Конституция Украины, принятая на пятой сессии Верховной Рады Украины 28 июня 1996 года и дополненная 8 декабря 2004 года Законом № 2222-IV

¹¹ Lekhan V, Rudyi, V, Richardson E. Украина: обзор системы здравоохранения. Здоровье Сист Транзит 2012 (12).

¹² Закон України от 24 лютого 1994 р. № 4004-XII | Еженедельник АПТЕКА. (2011). Аптека онлайн. Получено 18 ноября 2018 г. <https://www.apteka.ua/article/110989>

¹³ О защите населения от инфекционных заболеваний № 29, статья 228 (2000). Вестник Верховной Рады Украины. Киев, Украина. 2000.

¹⁴ Приказ Министерства здравоохранения от 16 сентября 2011 г. № 595 «О порядке проведения профилактических прививок в Украине и контроля качества и обращения медицинских иммунобиологических препаратов». Киев, Украина. 2011.

¹⁵ Luck J, Peabody J, Demaria L, Alvarado C, Menon R. Взгляд пациента и поставщика на качество и эффективность системы здравоохранения в переходной экономике: данные из Украины. Общественные науки и медицина 2014;114:57–65. doi:10.1016/j.socscimed.2014.05.0

¹⁶ Danyliv A, Stepurko T, Gryga I, Pavlova M, Groot W. Есть ли место для пациента в системе здравоохранения Украины? Политика оплаты пациентов и инвестиционные приоритеты в сфере здравоохранения в Украине. Общество и экономика 2012;34:273–91. doi:10.1556/socsec.34.2012.2.6.

¹⁷ Bachmana M. Кризис прививок в Украине: его происхождение и последствия. Критика. (2018). M.krytyka.com. Получено 18 ноября 2018 г. Доступно с: https://m.krytyka.com/en/ukraines-public-health-challenge/articles/vaccination-crisis-ukraine-its-origins-and-consequences#footnote32_owbkprf

¹⁸ Twigg JL. Полиомиелит в Украине: кризис, вызов и возможность. Вашингтон: CSIS; 2016. Доступно с: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/160329_Twigg_PolioUkraine_Web.pdf

¹⁹ Закон о закупках вакцин 2016. Киев, Украина. 2016.

Украина подала заявку на дополнительные средства от внешних партнеров.²⁰ Закупка вакцин организуется ежегодно, что не позволяет осуществлять многолетнее прогнозирование и заблаговременное заключение контрактов с производителями вакцин. Отчетность указывает на то, что фонды иммунизации высвобождаются поздно каждый год, что не позволяет МЗ иметь достаточно времени для совершения необходимых закупок, а законодательное положение о переносе, которое охватывает только первый квартал следующего года, не позволяет МЗ провести очередной тендер и завершить его закупки.²¹

Коррупция и другие проблемы с закупками

Коррупция в сфере закупок в Украине принимает различные формы, в том числе: «проведение тендеров между несколькими компаниями, контролируруемыми одним фактическим владельцем; сговор между независимыми компаниями для координации заявок и повышения цен; использование подставных компаний для закупки лекарств за рубежом и продажи их МЗ по искусственно завышенным ценам; и использование Реестра Оптовых Цен на Выбросы, который должен служить в качестве регулятора, для переоценки тендерных цен путем использования дифференцированных требований к иностранным и отечественным лекарствам».²²

Население считает, что политики предпочитают откаты от фармацевтических компаний, а не закупку качественных вакцин и других медицинских продуктов, и что медицинские продукты, произведенные в странах с низким уровнем дохода или в странах «третьего мира», имеют плохое качество и неприемлемы.²³ Практика проведения торгов и закупок вакцин, других медикаментов и медицинских устройств, как известно, непрозрачна, исторически контролировалась олигархами с политическими связями высокого уровня и завышенными ценами.²⁴ Кроме того, «украинские врачи также сомневаются в применимости руководящих принципов и опыта ВОЗ в том, что они воспринимают как особый украинский контекст, сомневаясь в качестве вакцины в отсутствие специальной регистрации и тестирования в Украине, а также опасаясь местных уникальных аллергенов и плохо изученных длительных воздействий от Чернобыля».²⁵

Недоверие к вакцинам

В результате устаревшей подготовки или отсутствия подготовки по иммунизации в Украине работники здравоохранения, включая врачей и студентов-медиков, не проводят эффективную пропаганду иммунизации. Часто они полагаются на информацию, полученную из средств массовой информации, а не из научных источников, и в результате они не могут должным образом информировать население о методах, преимуществах и рисках иммунизации.²⁶ Даже врачи, которые поддерживают программу иммунизации, часто не проявляют готовности выступать за

²⁰ Вспышка полиомиелита в Украине, 2015–2016 гг. Уникальные проблемы, комплексное реагирование [Интернет]. Киев, Украина: ЮНИСЕФ; 2016 [цитируется 1 декабря 2018 года]. Доступна с:

https://www.unicef.org/ukraine/Polio_Outbreak_Report_Ukraine_FINAL_15_12_2016.pdf

²¹ Twigg JL. Полиомиелит в Украине: кризис, вызов и возможность. Вашингтон: CSIS; 2016. Доступно с: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/160329_Twigg_PolioUkraine_Web.pdf

²² Кто зарабатывает деньги на эпидемиях ВИЧ / СПИДа и туберкулеза в Украине. Киев, Украина: Центр противодействия коррупции; 2013.

²³ Twigg JL. Polio in Ukraine: Crisis, Challenge and Opportunity. Washington, DC: CSIS; 2016. Available from: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/160329_Twigg_PolioUkraine_Web.pdf

²⁴ Semigina T, Mandrik O. Закупка лекарств в Украине: есть ли «окно возможностей»? Бюллетень Академии труда, социальных отношений и туризма 2017; 614: 25–38.

²⁵ Twigg JL. Полиомиелит в Украине: кризис, вызов и возможность. Вашингтон: CSIS; 2016. Доступно с: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/160329_Twigg_PolioUkraine_Web.pdf

²⁶ Опрос, проведенный в рамках совместной работы Университета Брауна в Украине: «Почти 30% опрошенных студентов-медиков считают, что для ребенка «лучше» приобретать иммунитет, болеть, а не прививаться. Кроме того, почти 60% студентов-медиков сообщили, что считают, что вакцины могут вызывать аутизм. Оба эти убеждения не соответствуют действительности и не имеют научной основы». Браун Университетское сотрудничество в Украине было основано в 2011 году и является совместным предприятием между Браунским университетским центром исследований СПИДа (CFAR) и поставщиками медицинских услуг по ВИЧ в Украине. Сотрудничество привлекает ресурсы Университета Брауна для работы с украинскими поставщиками медицинских услуг для решения проблем ВИЧ / СПИДа, туберкулеза (ТБ), других инфекционных заболеваний и проблем общественного здравоохранения среди наиболее уязвимых групп населения Украины. <https://www.brown.edu/initiatives/global-health/brown-university-ukraine-collaboration>

иммунизацию из-за юридического контекста, где положения неясны, а окружающая среда не отдает приоритет иммунизации (как показано в деле Проданчука, см. Ниже). Кроме того, население в целом не доверяет вакцинам. Согласно показателям достоверности вакцин, около 25 процентов населения не согласны с идеей, что вакцины безопасны, и более 15 процентов не считают, что вакцины эффективны.²⁷

²⁷ Состояние доверия к вакцинам: 2016 [Интернет]. Проект по созданию вакцины. 2018 [цитируется по августу 2018]. Vaccineconfidence.org. Доступна с: <http://www.vaccineconfidence.org/research/the-state-of-vaccine-confidence-2016/>

Дело Проданчука

В мае 2008 года во время дополнительной кампании иммунизации против кори, эпидемического паротита и краснухи умер подросток из Краматорска. Генеральная Прокуратура подала в суд на главного санитарного инспектора Николая Проданчука, заявив, что он требовал чрезмерных полномочий во время кампании.²⁸ Несмотря на то, что последующее расследование пришло к выводу, что смерть произошла из-за бактериального менингита и не была связана с вакциной,²⁹ ложные обвинения в средствах массовой информации вызвали возмущение общественности в связи с кампанией иммунизации и привели к широко распространенному страху по поводу побочных эффектов вакцины и резкому снижению охвата иммунизацией.³⁰ В течение следующих нескольких дней более ста детей были госпитализированы с симптомами, ошибочно приписанными вакцинам.³¹

В то время как смерть и осложнения после любой медицинской процедуры требуют тщательного медицинского обследования, Прокуратура предприняла активные действия, чтобы убедить общественность в том, что правительство смогло восстановить справедливость. Заместитель министра Проданчук был заключен в тюрьму на два месяца за его предполагаемое участие,³² хотя Прокуратура не смогла представить доказательства его причастности к смерти подростка. Впоследствии он был уволен. В результате инцидента «протестующие взяли штурмом двери Министерства Здравоохранения. Правовая помощь Неправительственные организации сообщили о немедленном увеличении числа родителей, обращающихся за помощью в обход требований иммунизации (по закону дети не могут быть зачислены в государственные школы без сертификата иммунизации), а Министерство Здравоохранения объявило мораторий на корь, Распространение вакцины против эпидемического паротита и краснухи».³³

Освещение в СМИ этого события и противоречивые заявления правительства способствовали недоверию родителей и работников здравоохранения и еще больше подорвали доверие к органам здравоохранения и государственной программе иммунизации.³⁴ Сочетание недоверия родителей и Закона об инфекционных заболеваниях, в котором говорится, что дети не могут быть зачислены в

²⁸ «Он договорился о том, чтобы ВОЗ / ЮНИСЕФ пожертвовала вакцину в рамках единовременной сделки по доставке без предварительной регистрации в Украине. Это противоречило постановлению 2006 года, согласно которому вакцины должны официально регистрироваться властями страны перед их импортом и использованием, что открывало двери для широко распространенных в СМИ обвинений в подделке, заговоре и коррупции на высоком уровне». Полиомиелит в Украине. Кризис, вызов и возможность. https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/160329_Twigg_PolioUkraine_Web.pdf

²⁹ Danilova, M. (2009). Запугивание вакцин угрожает здоровью в Украине. Ассошиэтед Пресс http://www.nbcnews.com/id/29875914/ns/health-health_care/t/vaccine-scare-ukraine-threatens-health/#.W2eujcKxWM8.

³⁰ Twigg JL. Полиомиелит в Украине: кризис, вызов и возможность. Вашингтон CSIS; 2016. Доступно с: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/160329_Twigg_PolioUkraine_Web.pdf

³¹ Heidi Larson, «Пределы прогнозов: когда никто не слушает», проект «Доверие к вакцинам», 7 сентября 2015 г. Доступно по адресу: <http://www.vaccineconfidence.org/the-limits-of-predictions-when-no-one-listens/>.

³² Врач, который вводил вакцину, также был заключен в тюрьму.

³³ Twigg JL. Полиомиелит в Украине: кризис, вызов и возможность. Вашингтон: CSIS; 2016. Доступно с: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/160329_Twigg_PolioUkraine_Web.pdf

³⁴ Bazylevych M. Кампании по вакцинации в постсоциалистической Украине: поставщики медицинских услуг преодолевают неопределенность. Медицинская Антропология Ежеквартально 2011;25:436–56. doi:10.1111/j.1548-1387.2011.01179.x.

школу без медицинской справки о том, что они были иммунизированы,³⁵ побудили некоторых родителей покупать ложные свидетельства о прививках вместо вакцинации своего ребенка.³⁶ Киевские врачи сообщают, что продажа записей о прививках приносит им больший доход, чем любая другая услуга, которую они предоставляют.³⁷ Другие родители отметили несоответствия в правовых положениях относительно образования и иммунизации в украинском законодательстве и передали дела в суд.

Сложные и неясные политические рецепты

Украинские законодательные и нормативные положения сложны, а в некоторых случаях неясны. Сложные украинские руководящие принципы иммунизации привели к тому, что врачи по-разному интерпретируют противопоказания к иммунизации, что приводит к значительным различиям в причинах задержек или отказов. В некоторых случаях сезонные простуды привели к «снижению охвата на 5-10 процентов» в результате задержек, предписанных врачами.³⁸ В других случаях у врачей есть двойная система регистрации, где они будут откладывать иммунизацию ребенка, ссылаясь на болезнь, но записывают, что ребенок был вакцинирован, а затем возвращаются к этому пациенту, когда они считают, что они достаточно здоровы для вакцинации.³⁹ Некоторые врачи даже ностальгируют по поводу определенности и эффективности прошлого советского периода, когда решения врачей руководствовались и гарантировались сильным центральным аппаратом.⁴⁰

Противоречия представляют собой проблему для украинской законодательной базы по иммунизации. Закон Украины «Об основах законодательства об охране здоровья в Украине», статья 10,⁴¹ определяет иммунизацию как обязанность граждан. Однако согласно положениям статьи 43 профилактическая иммунизация описывается как право отдельных лиц. Право на образование гарантировано Конституцией Украины (статья 53),⁴² однако национальное законодательство в области здравоохранения не позволяет тем, кто не привит, посещать школу. Конституционный суд еще не вынес решения по требованию о школьной иммунизации, в отличие от ряда других стран (таких как Молдова,⁴³ Литва,⁴⁴ и Турция⁴⁵); однако родители направили дела в административные суды в нескольких регионах страны, чтобы обжаловать ограничения, накладываемые на посещение школы для непривитых детей. Суды не выносили последовательных решений по этому вопросу, и один и тот же суд (в Волынской области,

³⁵ Закон об инфекционных заболеваниях, ст. 15: Прием детей в воспитательные, образовательные, реабилитационные и другие детские учреждения осуществляется при наличии соответствующего сертификата, выданного учреждением по охране здоровья, где ребенок находится под медицинским наблюдением. Справка выдается на основании результатов медицинского обследования ребенка при условии отсутствия медицинских противопоказаний к его / ее пребыванию в этом учреждении и прохождении им профилактической прививки в соответствии с календарем прививок, и что он / она не контактировал ни с кем, страдающим от инфекционных заболеваний или с бактериальными носителями. Дети, не прошедшие профилактические прививки в соответствии с календарем прививок, не допускаются в детские учреждения. В тех случаях, когда профилактические прививки сделаны детям с нарушением установленных сроков по медицинским противопоказаниям, с безопасной эпидемической ситуацией и по решению, которое будет принято конференцией соответствующих врачей, такие дети могут быть приняты в соответствующее детское учреждение и посещать его такое заведение.

³⁶ Bachmaha M. Кризис прививок в Украине: его происхождение и последствия. Критика. (2018). M.krytyka.com. Получено 18 ноября 2018 г. Доступно с: https://m.krytyka.com/en/ukraines-public-health-challenge/articles/vaccination-crisis-ukraine-its-origins-and-consequences#footnote32_owbkprf

³⁷ Сколько врачей берут взятки и как этого избежать. Сегодня.ua.ua [2010 12 мая]. Доступна с: <https://www.segodnya.ua/newsarchive/za-cho-i-ckolko-vrachi-berut-vzjatki-i-kak-eto-izbezhat.html>

³⁸ Twigg JL. Полиомиелит в Украине: кризис, вызов и возможность. Вашингтон: CSIS; 2016. Доступно с: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/160329_Twigg_PolioUkraine_Web.pdf

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Закон Украины «Об основах законодательства о здравоохранении в Украине», статья 10 2009. Киев, Украина. 2009

⁴² Конституция Украины, принятая на пятой сессии Верховной Рады Украины 28 июня 1996 года и дополненная 8 декабря 2004 года Законом № 2222-IV,

<https://web.archive.org/web/20120427012054/http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL%282006%29070-e.pdf>

⁴³ Больше информации в тематическом исследовании Молдовы

⁴⁴ Больше информации в тематическом исследовании Балтии

⁴⁵ Турецкие суды наносят удар по программе иммунизации. (2018). Aa.com.tr [цит. 4 декабря 2018 г.].

<https://www.aa.com.tr/en/health/turkish-courts-strike-blow-against-immunization-program/575385>

провидение на северо-западе Украины) выносил решения несколько раз, а в некоторых случаях решения противоречили друг другу.⁴⁶

Отсутствие ясности в законодательстве по иммунизации может также способствовать нерешительности работников здравоохранения в отношении продвижения и применения вакцин. Например, законы предусматривают, что иммунизация должна быть указана в качестве причины смерти, когда ребенок умирает в течение 30 дней после получения вакцины, пока не будет проведено официальное расследование.⁴⁷ Это положение подвергает риску врачей, которые вводят вакцины, как в случае с Проданчуком.⁴⁸ Эта правовая среда создает мощное препятствие для медицинских работников, выступающих за иммунизацию. Предположение, что вакцина виновата - без доказательств - может привести к длительным задержкам в кампаниях и дальнейшему снижению доверия к иммунизации. Некоторые эксперты утверждают, что последствия дела Проданчука все еще отражаются сегодня в общественном восприятии и скептицизме по отношению к вакцинам.⁴⁹

Трудность в управлении побочными эффектами после иммунизации (AEFI)

Политика Украины по надзору за побочными эффектами после иммунизации (AEFI) является вероятным фактором низкого уровня охвата. AEFI могут быть отнесены к иммунизации без доказательств, а работники здравоохранения могут быть привлечены к ответственности без надлежащей причины. Протоколы в случаях AEFI могут быть неясными для медицинских работников и менеджеров здравоохранения. Дополнительное обучение процедурам AEFI может помочь снизить предполагаемый риск для тех, кто применяет вакцины, и может помочь своевременно устранить риски, связанные с вакцинами, и случаи AEFI. Описанное выше дело Проданчука служит иллюстрацией этого обстоятельства.

AEFI может также привести к прекращению кампаний по иммунизации после освещения в СМИ события AEFI и усиления недоверия общественности в отношении иммунизации, как показано в вышеупомянутом деле Проданчука в 2008 году. Такие действия способствовали низкому охвату и нескольким смертельным случаям (полиомиелит и корь), Медицинский персонал, знакомый с процедурами, которым необходимо следовать в случаях AEFI, может помочь в качестве контраргумента для противоречивого освещения в СМИ и предоставить населению своевременный, надежный и основанный на фактических данных ответ, который, в свою очередь, может помочь уменьшить негативное восприятие и восстановить доверие. Когда проблемы не

⁴⁶ Особенно интересно то, что в одном случае Волинский административный суд оставил в силе решение школы об изъятии ребенка (постановление Волинського окружного адміністративного суду від 02.07.2009 р. Усправі No2A-18037/09/0370), но в двух других случаях тот же суд вынес решение Иными словами, поскольку дети «были признаны здоровыми», им был предоставлен доступ (справка № 2а-6501/09/0370, постановление от 16.03.2009 г. та. № 2а / 0370/2586/11, постановка от 12.10. 2011 р.). Однако в другом деле (справа № 2а / 0370/2586/11, постановление от 12 октября 2011 г.) Суд постановил, что ребенку, который не был привит, не может быть предоставлена справка о посещении школы.

⁴⁷ Особенно интересно то, что в одном случае Волинский административный суд оставил в силе решение школы об изъятии ребенка (постановление Волинського окружного адміністративного суду від 02.07.2009 р. Усправі No2A-18037/09/0370), но в двух других случаях тот же суд вынес решение Иными словами, поскольку дети «были признаны здоровыми», им был предоставлен доступ (справка № 2а-6501/09/0370, постановление от 16.03.2009 г. та. № 2а / 0370/2586/11, постановка от 12.10. 2011 р.). Однако в другом деле (справа № 2а / 0370/2586/11, постановление от 12 октября 2011 г.) Суд постановил, что ребенку, который не был привит, не может быть предоставлена справка о посещении школы.

⁴⁸ Особенно интересно то, что в одном случае Волинский административный суд оставил в силе решение школы об изъятии ребенка (постановление Волинського окружного адміністративного суду від 02.07.2009 р. Усправі No2A-18037/09/0370), но в двух других случаях тот же суд вынес решение Иными словами, поскольку дети «были признаны здоровыми», им был предоставлен доступ (справка № 2а-6501/09/0370, постановление от 16.03.2009 г. та. № 2а / 0370/2586/11, постановка от 12.10. 2011 р.). Однако в другом деле (справа № 2а / 0370/2586/11, постановление от 12 октября 2011 г.) Суд постановил, что ребенку, который не был привит, не может быть предоставлена справка о посещении школы.

⁴⁹ Особенно интересно то, что в одном случае Волинский административный суд оставил в силе решение школы об изъятии ребенка (постановление Волинського окружного адміністративного суду від 02.07.2009 р. Усправі No2A-18037/09/0370), но в двух других случаях тот же суд вынес решение Иными словами, поскольку дети «были признаны здоровыми», им был предоставлен доступ (справка № 2а-6501/09/0370, постановление от 16.03.2009 г. та. № 2а / 0370/2586/11, постановка от 12.10. 2011 р.). Однако в другом деле (справа № 2а / 0370/2586/11, постановление от 12 октября 2011 г.) Суд постановил, что ребенку, который не был привит, не может быть предоставлена справка о посещении школы.

решаются или ухудшаются, AEFI связывается с вакциной, воздействие на охват может быть крайне негативным и иметь длительные последствия.

Анализ

Усилия Украины по решению проблем иммунизации

Украинские политические факторы попытались решить некоторые из основных факторов, которые влияют на уровень охвата законодательством. Реформы в сфере закупок в системе здравоохранения идут полным ходом, в то время как законодательство о финансировании иммунизации и поддержке доверия к вакцинам (например, путем решения предыдущих проблем коррупции, информирования пациентов о происхождении и качестве доступных вакцин) является менее продвинутым и более трудным для решения.

Реформирование закупок

Законодательная реформа системы закупок в Украине проходила постепенно. Новый Закон о Государственных Закупках⁵⁰ был подписан Президентом Порошенко 17 февраля 2016 года. Благодаря этому платформа ProZorro⁵¹ (созданная в 2015 году) привела к более прозрачному сокращению и открытому публичному раскрытию в Интернете. Центральные власти и государственные предприятия приняли ProZorro в апреле 2016 года, а муниципалитеты - в августе 2016 года.

Законодательная реформа требует времени для внедрения и адаптации системы к новым правилам.⁵² В целях ускорения процесса реформы закупок и обеспечения большей прозрачности в краткосрочной перспективе МЗ подписало соглашение с международными организациями (включая ПРООН и ЮНИСЕФ) о закупке лекарств из бюджета на 2018 год.^{53, 54} Правительство также приняло государственные закупки законы 2150⁵⁵ и 2151⁵⁶ от марта 2015 года, позволяющие правительству закупать лекарства и вакцины через международные организации до 2020 года.⁵⁷ Эти меры были приняты для перехода к более прозрачной системе закупок. Джованна Барберис,

⁵⁰ Voznyuk O, Solohub V. Public Закупки в Украине. Практическое право Thomas Reuters (1 марта 2013 г.) [цит. 4 декабря 2018 г.]. Доступна с: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-521-1646?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&comp=pluk&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/4-521-1646?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&comp=pluk&bhcp=1)

⁵¹ Запущенная в качестве экспериментальной модели в феврале 2015 года, система использует Стандарт открытых данных нашей организации в качестве инструмента для структурирования и анализа контрактов. Любая информация, связанная с государственными закупками (годовые планы, объявления о тендерах, тендерные предложения, решения оценочных комитетов, контракты и т. Д.), Свободно доступна в режиме онлайн. Кроме того, были разработаны новые инструменты, в том числе анонимные аукционы, чтобы помочь правительству заключать более выгодные сделки, и системы обратной связи для управления разъяснениями и жалобами.

https://www.open-contracting.org/2015/06/02/open_contracting_in_ukraine_a_collaborative_effort_for_procurement_reform/;
<http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=en-GB&id=4f2cb072-bac6-4ded-b564-5a00dd24511a&title=ReformOfStateProcurement>

⁵² Например, новый орган по закупкам при МЗ будет создан только в 2019 году. Жук А. «Сектор здравоохранения Украины наконец-то исцеляется от коррупции - 13 апреля 2017 года». KyivPost. N. p., 2017. Web. 19 ноября 2018. Доступно с: <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/ukraines-health-sector-finally-healing-corruption.html>

⁵³ Анон. "Министерство здравоохранения подписывает соглашения с международными организациями на закупку лекарств для бюджета на 2018 год - ООН в Украине". Un.org.ua. N. p., 2018. Web. 19 ноября 2018. Доступно с: <http://www.un.org.ua/en/information-centre/news/4331-ministry-of-health-signs-agreements-with-international-organizations-for-procurement-of-medicine-for-the-2018-budget>

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Закон № 2150 (269-VIII) <http://patients.org.ua/en/2015/04/09/the-price-for-the-medicines-procured-by-the-international-organizations-for-state-programs-will-decrease-by-42/>

⁵⁶ Закон № 2151 (332-VIII) «Закон №2151, который разрешает передачу закупок лекарств международным организациям. Этот закон предусматривает отмену 7% НДС и 5% таможенной пошлины на лекарства, которые будут закупаться международной организацией за государственный бюджет». <http://www.anti-aids.org/eng/news/ukraine/state-procurements-of-drugs-and-vaccines-through-international-organizations-in-ukraine-will-happen-this-year-10528.html>

⁵⁷ Парламент принял закон о государственных закупках лекарств через международные организации», «Интерфакс-Украина», 20 марта 2015 г. Доступно с: <http://en.interfax.com.ua/news/general/256137.html>

представитель ЮНИСЕФ в Украине, заявила, что «ЮНИСЕФ приветствует возможность продолжать оказывать поддержку МЗ путем закупки жизненно важных вакцин и антиретровирусных препаратов для обеспечения надежной защиты от инфекционных заболеваний для детей и взрослых в Украине и доступа к непрерывному лечению для людей, живущих с ВИЧ / СПИДом. ЮНИСЕФ будет продолжать оказывать техническую поддержку правительству в создании эффективной и прозрачной национальной системы закупок». ⁵⁸ Международные закупки уже сэкономили значительные суммы денег для Украины,⁵⁹ и реформа закупок может способствовать повышению доверия к программе иммунизации и, в конечном итоге, росту в показателях покрытия.

Усиление политики обязательной иммунизации

Стремясь смягчить неопределенность и повысить степень соответствия, украинские законодатели попытались использовать более принудительные меры, выполнив требование иммунизации для доступа к начальному образованию для детей.⁶⁰ В некоторых случаях родители были привлечены к уголовной ответственности за отказ в иммунизации своих детей⁶¹ в соответствии со статьей 166 Уголовного Кодекса Украины. Несколько учебных заведений были также привлечены к суду за отказ в приеме детей, не имеющих необходимых иммунизаций,⁶² но постановления Суда варьировались в их толковании от сохранения права ребенка на образование до обеспечения соблюдения школьных мандатов.

Проблемы вокруг школьных мандатов остаются юридически неопределенными. Министерство образования, молодежи и спорта попыталось прояснить ситуацию, выпустив в 2011 году письмо,⁶³ в котором говорилось: «Отказ руководителя дошкольного образовательного учреждения в приеме ребенка в учреждение без соответствующих профилактических прививок противоречит нынешнему законодательству Украины. При наличии соответствующих медицинских справок предписанного образца с заключением врача, в котором указано, что ребенок может посещать дошкольное образовательное учреждение, руководитель учреждения обязан принять ребенка в учреждение». Письмо не имело законодательного веса, и это не привело к дополнительной ясности.

В 2014 году Министерство образования, молодежи и спорта и Министерство здравоохранения совместно предприняли попытку снять практические ограничения путем принятия совместного постановления.⁶⁴ В постановлении указывалось, что дети, которые не получают необходимые вакцины в соответствии с графиком иммунизации, не могут посещать учебное заведение. В случаях, когда иммунизация проводится по отсроченному графику из-за медицинских противопоказаний, дети могут быть допущены в подходящий детский сад, если позволяет эпидемиологическая ситуация, и если родители получают официальное письмо от своего врача, в котором говорится, что ребенок здоров и готов к посещению учебного заведения. В тех случаях, когда родители отказываются от прививки для своего ребенка, посещаемость определяется в каждом конкретном случае медицинским консультативным комитетом.

⁵⁸ Anon. «Министерство здравоохранения подписывает соглашения с международными организациями на закупку лекарств для бюджета на 2018 год - Организация Объединенных Наций в Украине». Un.org.ua. N. p., 2018. Web. 19 ноября 2018.

Доступно с: <http://www.un.org.ua/en/information-centre/news/4331-ministry-of-health-signs-agreements-with-international-organizations-for-procurement-of-medicine-for-the-2018-budget>

⁵⁹ В целом, в 2015 году Украина сэкономила 620 миллионов гривен (23 миллиона долларов) по сравнению с ценами 2014 года. (<https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/ukraines-health-sector-finally-healing-corruption.html>)

⁶⁰ Закон Украины «О защите населения от инфекционных заболеваний» от 6 апреля 2000 г. (по состоянию на 2009 г.) 1645-III, ВВР № 29 (2000), статья 15 (2). Киев, Украина. 2009.

⁶¹ Бериславский районный суд Херсонской области, дело № 1-124/2010 of 12 July 2010.

⁶² Вольнский районный административный суд, дело № 2А-18037/09/0370 от 03 июля 2009 г. Доступно: <https://pravoscope.com/act-postanova-2a-18037-09-0370-valyux-v-m-02-07-2009-ne-viznachenno-s>

⁶³ О соблюдении порядка приема

ребенок в дошкольное образовательное учреждение; Письмо Министерства образования и науки Российской Федерации № 1 / 9-389 (25 мая 2011 г.). Министерство образования и науки Автономной Республики Крым. Доступна с:

<http://osvita.ua/legislation/doshkilna-osvita/18791/>

⁶⁴ Министерство образования и науки Украины совместно с Министерством здравоохранения Украины написало письмо от 29.09.2014 № 1 / 9-500 / № 04.01.16 / 28103 «О решении некоторых вопросов относительно зачисления в дошкольные и общеобразовательные В образовательных учреждениях дети, не имеющие обязательных профилактических прививок»

Практические последствия этого регулирования являются сложными. Руководитель образовательного учреждения обязан принять ребенка в учреждение при наличии соответствующей медицинской справки. Для детей, которые не получили необходимые вакцины (независимо от причин), также требуется заключение медицинского консультативного комитета, выданного лечебно-профилактическим учреждением, в котором говорится, что ребенок здоров и может посещать учебное заведение. Если медицинский консультативный комитет решает запретить ребенку, который не имеет иммунизации, посещать учебное заведение (в сложной эпидемиологической ситуации или в силу индивидуальных обстоятельств), местные органы образования принимают решение и предоставляют средства обучения этому ребенку. На практике эта процедура остается запутанной и сложной и может способствовать тому, что некоторым родителям будет проще получить поддельный сертификат иммунизации для своего ребенка.

Фальсификация сертификатов обходит установленное законодательство и подрывает кампании по иммунизации в Украине, стране с высоким риском вспышек, где вакцинируются только приблизительно 70-75 процентов от общего числа населения. Внедрение электронных механизмов мониторинга, аналогичных другим странам региона (например, Эстонии и Дании), может помочь улучшить надзор и контроль, а также сократить использование поддельных сертификатов.

Увеличение финансирования

Конституционное положение⁶⁵ гарантирует свободный доступ к службам иммунизации для всех, и Украина также начала устранять финансовые пробелы, которые бросают вызов системе. Парламент Украины (Верховная Рада) принял важнейшее законодательство, направленное на обеспечение финансирования здравоохранения в октябре 2017 года. Вместо того, чтобы гарантировать бесплатное здравоохранение для всех, реформа определила объем здравоохранения (включая необходимые прививки) в рамках нового пакета здравоохранения.⁶⁶ Законодательство также ввело принцип «деньги следуют принципу пациента», что стимулирует медицинские учреждения улучшать качество предлагаемых ими услуг. Иммунизация включена и полностью покрывается государственным пакетом льгот, обеспечивая пациенту бесплатный доступ к вакцинам, включенным в национальную программу иммунизации. Ожидается, что этот закон поможет сократить количество наличных платежей.

Выводы

В Украине действует несколько положений об обязательной иммунизации, однако количество охвата в стране низкое. В постсоветскую эпоху, изобилующую гражданскими беспорядками и коррупцией, страна испытывает значительное недоверие к правительству, системе здравоохранения, медицинским работникам, а также к вакцинам. Нерешительность и отказ в отношении вакцин имеют место во всех типах систем с добровольными (например, в Великобритании) и обязательными положениями (например, во Франции) и могут оказать существенное влияние на количество охвата, вспышки и заболеваемость. Причины нерешительности варьируются в зависимости от контекста. Эти факторы, наряду с негативным освещением в СМИ, нечеткой реакцией правительства на AEFI, отсутствием прозрачности в механизмах закупок вакцин, отсутствием устойчивого финансирования и устаревшей законодательной базой, которая в некоторых случаях является неясной, неполной и неэффективной, способствуют созданию украинской вакцины нерешительность или отказ от иммунизации.

⁶⁵Статья 49 Конституции Украины, в которой, в частности, предусмотрено, что «... медицинские услуги должны оказываться бесплатно в государственных и общественных учреждениях здравоохранения ...», Конституция Украины, принятая на Пятой Сессии Верховной Рады Украины 28 июня 1996 года с изменениями, внесенными 8 декабря 2004 года Законом № 2222-IV

⁶⁶ Концепция реформы финансирования здравоохранения в Украине. Киев, Украина: 2016. Доступно с: <http://wb.moz.gov.ua/download/docfile/2b9213a4ac5e420/>

Украина уже начала процесс глубоких реформ своей системы здравоохранения, и результаты будут важны для программы иммунизации и показателей охвата; Тем не менее, остаются некоторые пробелы, связанные с наращиванием потенциала системы иммунизации. Они включают регулирование АЕФИ, улучшение мониторинга иммунизации, введение и поддержание непрерывного образования и развития навыков иммунизации для работников здравоохранения, а также выделение специальной и гарантированной бюджетной линии для иммунизации. Дополнительные усилия могут включать кампании по информированию общественности для предоставления точной информации об иммунизации из надежных, основанных на фактических данных и источников. Это, вероятно, поможет устранить дезинформацию, распространяемую средствами массовой информации.

Несмотря на то, что Украина классифицируется как *обязательная иммунизация с надежным мониторингом и контролем*, охват иммунизацией является низким. Даже страх перед такими заболеваниями, как полиомиелит и корь, не привел к значительному и устойчивому увеличению показателей охвата. Дальнейшие принудительные законодательные подходы вряд ли увеличат охват; однако, уточнение законодательной базы иммунизации может помочь решить стоящие перед нами проблемы, а также активизировать усилия по наращиванию потенциала системы иммунизации.

Sabin Vaccine Institute
2175 K St, NW, Suite 400, Washington, DC 20037
+1 202 842 5025 sabin.org
