



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 4645 від 26.01.2021
Народні депутати України
П. Порошенко та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» (щодо особливостей організації державного щеплення громадян від захворювання на коронавірусну хворобу (COVID-19))»

Поданим законопроектом пропонується внести зміни до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», якими визначаються особливості проведення профілактичних щеплень проти захворювання на інфекційну хворобу (COVID-19). У законопроекті передбачається, зокрема, що: щеплення здійснюються на засадах безкоштовності, поінформованості та добровільності особи, після медичного огляду та за умови відсутності медичних протипоказань; особам, які не досягли п'ятнадцятирічного віку чи визнані у встановленому законом порядку недієздатними, щеплення проводяться за згодою їх об'єктивно поінформованих батьків або їх інших законних представників; медичні працівники, які проводять щеплення проти захворювань на коронавірусну інфекційну хворобу (COVID-19), повинні мати відповідну підготовку з питань проведення профілактичних щеплень; відомості про відмову від щеплення проти інфекційної хвороби (COVID-19) та поствакцинальні ускладнення підлягають статистичному обліку та інше.

Метою законопроекту є, як зазначено в пояснювальній записці (п. 2), «створення законодавчих засад для здійснення уповноваженими органами державної влади комплексних заходів із безкоштовного щеплення громадян для профілактики захворюваності та протидії поширенню в Україні коронавірусної хвороби (COVID-19)».

Законопроект на момент підготовки висновку не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-ІХ.

За результатами розгляду законопроекту Головне управління вважає за доцільне висловити щодо нього наступні зауваження.

1. Викликає сумнів доцільність врегулювання порушеного у законопроекті питання, оскільки правові передумови для організації вакцинації населення значною мірою вирішуються чинним законодавством. Зокрема, згідно з ч. 2 ст. 30 Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо окремих особливо небезпечних інфекційних захворювань можуть здійснюватися обов'язкові профілактичні щеплення в порядку, встановленому законами України.

Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб» (далі – Закон) визначені вимоги щодо організації проведення профілактичних щеплень, зокрема, перебачено, що проведення профілактичних щеплень забезпечують центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та органи державної санітарно-епідеміологічної служби. 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 за епідемічними показаннями. Профілактичні щеплення за епідемічними показаннями проводяться для громадян *безоплатно* за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством. Поставки медичних імунобіологічних препаратів для проведення профілактичних щеплень за епідемічними показаннями здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законодавством. Порядок забезпечення закладів охорони здоров'я медичними імунобіологічними препаратами встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я. Медичні працівники, які проводять профілактичні щеплення, повинні мати відповідну підготовку з питань їх проведення та зобов'язані надати об'єктивну інформацію особам, яким проводиться щеплення, або їх законним представникам про ефективність профілактичних щеплень та про можливі поствакцинальні ускладнення. Профілактичні щеплення проводяться після медичного огляду особи в разі відсутності у неї відповідних медичних протипоказань. Повнолітнім дієздатним громадянам профілактичні щеплення проводяться за їх згодою після надання об'єктивної інформації про щеплення, наслідки відмови від них та можливі поствакцинальні ускладнення (ч. 2 ст. 8, ч. 3 ст. 11, ч.ч. 3, 6 ст. 12 Закону).

2. У проекті Закону пропонується викласти ст. 3 в новій редакції, фактично доповнивши чинну редакцію деякими положеннями. Зокрема, ч. 1 ст. 3 Закону пропонується після слів *«Кабінет Міністрів України у сфері захисту населення від інфекційних хвороб: розробляє і здійснює відповідні державні цільові програми»* доповнити уточнюючими положеннями *«в тому числі Національну програму імунізації громадян від захворювання на коронавірусну хворобу (COVID-19) з урахуванням встановленої пріоритетності щеплення для всіх груп громадян та професійних груп ризику, доводить зміст відповідних програм до відома громадян»*. На нашу думку, запропоновані деталізовані положення

виглядають зайвими, адже фактично не створюють нової правової норми, а запропонована новела охоплюється та може бути реалізована у разі потреби з урахуванням діючої редакції абз. 2 ч. 1 ст. 3 Закону з дотриманням Закону України «Про державні цільові програми».

Крім того, така практика може стимулювати й інші законодавчі ініціативи щодо конкретизації підготовки на рівні Закону інших державних цільових програм. У той же час державна цільова програма - це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням (ст. 1 Закону України «Про державні цільові програми»). Тобто, така програма спрямована на розв'язання конкретної проблеми та її дія носить обмежений строковий характер, що не узгоджується з такими ознаками норми закону, як постійність та багаторазове застосування.

Принагідно звертаємо увагу на наявність у законопроекті і інших тимчасових норм, зокрема, нова ст. 12-1, якою пропонується доповнити Закон, містить новели, відповідно до яких «Кабінетом Міністрів України забезпечується проведення періодичного (не рідше ніж раз на місяць) моніторингу ходу організованого державою щеплення проти захворювань на коронавірусну хворобу (COVID-19) ... державний контроль за ... розповсюдженням та використанням вакцин для щеплення громадян проти захворювань на коронавірусну хворобу (COVID-19)», що не узгоджується з природою закону, як нормативно-правового акту, що покликаний регулювати сталі суспільні відносини.

На нашу думку, мету законопроекту може бути досягнуто шляхом прийняття відповідної державної цільової програми (у разі потреби) та внесення відповідних змін до наказу Міністерства охорони здоров'я України від 16.09.2011 № 595 «Про порядок проведення профілактичних щеплень в Україні та контроль якості й обігу медичних імунобіологічних препаратів».

3. У новій редакції ст. 3 Закону не враховано те, що Державна санітарно-епідеміологічна служба ліквідована відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 № 348.

4. Виглядає сумнівним покладання на Кабінет Міністрів України обов'язку щодо *контролю за додержанням граничних цін* для оптової та роздрібною торгівлі товарами та послугами протиепідемічного призначення (у тому числі вакцинами, тестами), що необхідні для запобігання поширенню епідемій, пандемій, у тому числі поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), та/або товарами та послугами, що мають істотну соціальну значущість, з урахуванням постачальницько-збутової надбавки та граничної торговельної (роздрібною) надбавки (нова редакція ст. 3 Закону). Адже відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» до основних завдань центральних органів виконавчої влади належить, в тому числі, і здійснення державного нагляду (контролю) (ч. 1 ст. 17).

5. Викликає сумнів новела законопроекту про те, що рішення про проведення щеплення проти захворювань на коронавірусну хворобу (COVID-19) приймає Кабінет Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я (ч. 2 нової ст. 12-1 Закону). Адже відповідно до ч. 4 ст. 12 Закону рішення про проведення обов'язкових профілактичних щеплень за епідемічними показаннями на відповідних територіях та об'єктах приймають головний державний санітарний лікар України, головний державний санітарний лікар Автономної Республіки Крим, головні державні санітарні лікарі областей, міст Києва та Севастополя, головні державні санітарні лікарі центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах оборони і військового будівництва, охорони громадського порядку, виконання кримінальних покарань, захисту державного кордону, Служби безпеки України.

6. Законопроект потребує термінологічного та редакційного доопрацювання.

6.1. Звертаємо увагу на відсутність законодавчо визначеного змісту використаних в ньому понять (наприклад: «професійні групи ризику» (нова редакція ст. 3, нова ст. 12-1 Закону), «попереднє щеплення», «стаціонарні заклади охорони здоров'я», «тимчасові заклади охорони здоров'я (спеціалізовані шпиталі)», «спеціально створені пересувні (мобільні) комплекси») (нова ст. 12-1 Закону).

6.2. Термінологія законопроекту потребує узгодження з термінами, які використовуються у чинному законодавстві. Наприклад, в Основах законодавства України про охорону здоров'я вживається поняття «заклади охорони здоров'я приватної власності» (ч. 15 ст. 16), тоді як у проекті - «приватні заклади охорони здоров'я» (ч. 15 нової ст. 12-1 Закону).

6.3. Виглядає за доцільне уніфікувати терміни щодо кола осіб, на які розповсюджуються новели законопроекту. Так, в одному випадку використані слова «громадяни України» (наприклад, ч. 5 нової ст. 12-1 Закону), а в інших «громадяни» (наприклад, ч.ч. 3, 6 нової ст. 12-1 Закону), «особи» (ч. 7 нової ст. 12-1 Закону).

6.4. Проект Закону містить нетипові для норм закону формулювання (наприклад: «в комерційних цілях»; «організоване державою щеплення»), а також оціночні вирази (наприклад: «належним чином»; «оптимальні строки»; «відомості ... підлягають ... регулярному оприлюдненню») (нова ст. 12-1 Закону), що може призвести до неправильного застосування передбачених ним відповідних приписів.

7. Викликають зауваження положення розділу II законопроекту.

7.1. Згідно вимог законодавчої техніки перехідні положення законопроекту застосовуються у разі, якщо потрібно врегулювати відносини, пов'язані з переходом від існуючого правового регулювання до бажаного, того, яке має запроваджуватися з прийняттям нового закону. Перехідні положення не можуть міститися в законопроектах про внесення змін до інших законів. З огляду на зазначене, назва розділу II законопроекту потребує внесення відповідних змін.

7.2. Звертаємо увагу на необхідність дотримання вимог ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України та ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України, відповідно до яких до проекту повинно бути надане фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) та пропозиції змін до законодавчих актів щодо скорочень витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету, які необхідні у разі, якщо зміни показників бюджету передбачають збільшення його витрат, для досягнення збалансованості бюджету.

У цьому контексті недостатньо коректними виглядають окремі доручення Кабінету Міністрів України, зокрема, «у тижневий строк з дня набрання чинності цим Законом підготувати та внести до Верховної Ради України проект закону про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» у частині фінансування придбання вакцини для організації державою щеплення громадян ... передбачивши в ньому, що сума відповідних коштів на потреби організованого державою щеплення громадян, з урахуванням залучених коштів міжнародної допомоги, має складати не менше 15 млрд. грн» (п. 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення»). Зазначене, у свою чергу, не відповідає вимогам ч. 8 ст. 90 Регламенту Верховної Ради України, відповідно до якої, «якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття».

7.3. З огляду на необхідність бюджетного забезпечення відповідних видатків, потребує перегляду термін набрання чинності цим законом у разі його прийняття («з дня, наступного за днем його опублікування») з урахуванням вимог ч. 3 ст. 27 Бюджетного кодексу України, згідно з якою Закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються: не пізніше 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду; після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: К. Вербицький



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/138759 від 22.04.2021



485180