КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.52

Наталія КОРОЛЕВСЬКА
кандидат економічних наук, докторант, Національний університет «Одеська юридична академія», вул. Академічна, 2, м. Одеса, Україна, 65009
ORCID: 0000-0002-9736-9175
DOI: 10.32782/LST/2021-4-5

Бібліографічний опис статті: Королевська, Н. (2021). Право на охорону здоров'я: до питання соціального захисту педагогічних та науково-педагогічних працівників в умовах пандемії COVID-19. *Law. State. Technology*, 4, 28–33, doi: 10.32782/LST/2021-4-5

ПРАВО НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я: ДО ПИТАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПЕДАГОГІЧНИХ ТА НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ COVID-19

Метою статті є послідовне втілення конституційних засад соціальної держави в Україні під час вирішення питання щодо гарантування права на охорону здоров'я у частині соціального захисту педагогічних та навчально-педагогічних працівників від коронавірусної хвороби (COVID-19).

Надано наукове обґрунтування проєктів законів, які були розроблені автором статті та подані до Верховної Ради України, один з яких був про внесення змін до деяких законів України щодо додаткового фінансового забезпечення педагогічних та науково-педагогічних працівників на період дії карантину, установленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19), реєстр. № 4021-1 від 21.09.2020 року. Інший законопроєкт мав реєстр. № 4022-1 від 22.09.2020 року.

Автором резюмовано, що, навіть у разі прийняття цих проєктів законів у запропонованій редакції, усе одно педагогічні та науково-педагогічні працівники, які працюють у державних та / або комунальних закладах освіти, не отримають соціального захисту на такому ж рівні, як і медичні працівники. Однак по відношенню до цієї групи працівників це надасть можливість зменшити відтік кадрів з суспільно важливої професії.

Низка соціальних гарантій для педагогічних та науково-педагогічних працівників, які працюють у державних та / або комунальних закладах освіти, розроблена автором статті та запропонована Парламенту України з огляду на: а) важливість та відповідальність роботи, яку здійснюють працівники закладів освіти в умовах карантинних заходів (слід взяти до уваги, що вони здійснюють навчальну підготовку також і медичних працівників); б) нагальність перегляду оплати праці та соціальних гарантій цих працівників; в) необхідність «нівелювати» підхід, започаткований Міністерством охорони здоров'я України, щодо застосування до цієї групи працівників санкцій у вигляді відсторонення від роботи без збереження заробітної плати і повної відсутності соціальних гарантій, на які вони мали б розраховувати, виконуючи свою нелегку роботу в умовах карантину, що робить її ще й небезпечною для їх життя та здоров'я, а також для життя та здоров'я усіх членів їхньої родини, які проживають разом з ними.

Ключові слова: *соціальна держава, соціальні права, право на охорону здоров'я, коронавірусна хвороба, захист педагогічних та науково-педагогічних працівників.*

Natalia KOROLEVSKA
Candidate of Economic Sciences, Doctoral Student, National University "Odesa Law Academy", 2, Akademichna str., Odesa, Ukraine, 65009
ORCID: 0000-0002-9736-9175
DOI: 10.32782/LST/2021-4-5

To cite this article: Korolevska, N. (2021). Pravo na okhoronu zdorov'ia: do pytannia sotsialnoho zakhystu pedahohichnykh ta naukovo-pedahohichnykh pratsivnykiv v umovakh pandemii COVID-19 [The right to health care: to the issue of social protection of pedagogical and scientific-pedagogical workers in the conditions of the COVID-19 pandemic]. *Law. State. Technology, 4,* 28–33, doi: 10.32782/LST/2021-4-5

THE RIGHT TO HEALTH CARE: TO THE ISSUE OF SOCIAL PROTECTION OF PEDAGOGICAL AND SCIENTIFIC-PEDAGOGICAL WORKERS IN THE CONDITIONS OF THE COVID-19 PANDEMIC

The aim of the article was to consistently implement the constitutional principles of the social state in Ukraine in addressing the issue of guaranteeing the right to health care in terms of social protection of pedagogical and scientific-pedagogical workers from coronavirus disease (COVID-19).

The scientific substantiation of the Draft Laws developed by the author of the article and submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine is provided, namely on amendments to some laws of Ukraine on additional financial support of pedagogical and scientific-pedagogical workers for the quarantine period established by the Cabinet of Ministers of Ukraine. on the territory of Ukraine coronavirus disease (COVID-19) register. № 4021-1 dated 21.09.2020 and the register. № 4022-1 dated September 22, 2020.

The author summarizes that even in the case of adoption of these draft laws in the proposed version, all the same pedagogical and scientific-pedagogical workers working in state and / or municipal educational institutions will not receive social protection at the same level as medical workers in Ukraine. However, in relation to this group of workers, it will provide an opportunity to promote the outflow of personnel from a socially important profession.

A number of social guarantees for pedagogical and scientific-pedagogical workers working in state and / or municipal educational institutions, developed by the author of the article and proposed to the Parliament of Ukraine given: a) importance and responsibility of work performed by employees of educational institutions in quarantine measures it should be taken into account that they also train medical workers); b) the urgency of the revision of wages and social guarantees of these employees; c) the need to "level" the approach initiated by the Ministry of Health of Ukraine regarding the application of sanctions to this group of employees in the form of dismissal without pay, and the complete lack of social guarantees that they should count on when doing their hard work in conditions of quarantine, which makes it also dangerous for their own life and health, as well as for the life and health of all members of their family living with them.

Key words: *social state, social rights, right to health care, coronavirus disease, protection of pedagogical and scientific-pedagogical workers.*

*Постановка проблеми***.** Конституція України 1996 року проголосила одним з пріоритетів розвитку країни подальшу розбудову соціальної держави. Варто зазначити, що поки що поняття «соціальна держава» досліджується в Україні здебільшого фахівцями з теорії держави і права, а не конституціоналістами. Як в тексті Конституції України 1996 року, так і у конституційному законодавстві положення про соціальну державу були закріплені не системно, а епізодично. Одним з прикладів на користь цього твердження є та ситуація, яка склалась у 2021 році щодо педагогічних та науково-педагогічних працівників в умовах карантинних обмежень. Важливе практичне завдання при цьому – не допустити порушення їхніх соціальних та інших прав, а важливе наукове завдання – обґрунтувати неприпустимість таких порушень з застосуванням теорій, концепцій і принципів сучасного українського конституціоналізму. Також розробки у цьому напрямі сприяють науковому дискурсу, який неодмінно підвищує увагу до важливої проблеми, окресленої у цій статті.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій***.** Проблема права на охорону здоров'я є доволі актуальною, коли йдеться про напрями досліджень сучасних українських вчених (Віткова, 2017; Мішина, 2018; Mishyna, Surilova, 2020). Оскільки це питання набуло актуальності відносно нещодавно, то цілком зрозумілою є поки що невелика кількість розробок науковців – фахівців з конституційного права, які вже надруковані у наукових часописах та в інших фахових виданнях.

Метою статті є послідовне втілення конституційних засад соціальної держави в Україні під час вирішення питання щодо гарантування права на охорону здоров'я у частині соціального захисту педагогічних та навчально-педагогічних працівників від коронавірусної хвороби (COVID-19).

Основний текст. Розгляд поставленого питання доцільно почати з аналізу проблем загального характеру. 13 квітня 2020 року Парламентом був прийнятий Закон «Про внесення змін до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» щодо запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)». Положення цього нормативно-правового акта доповнювали Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» такими поняттями, як «самоізоляція», «обсервація», вводили у нормативний обіг поняття «територія карантину», «тимчасові заклади охорони здоров'я». Проте про щеплення від коронавірусної хвороби (COVID-19) у Законі не йшлося, так само як і не згадувалася сама назва цієї хвороби. Лише у частині Закону від 13 квітня 2020 року «Прикінцеві та перехідні положення» є згадки про коронавірусну хворобу (COVID-19), так само як і у його назві (Про внесення змін до Закону…, 2020).

Таким чином, Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» станом на 1 вересня 2021 року не містив у своєму тексті положень, у яких би йшлося про коронавірусну хворобу (COVID-19). Це доволі недоречно, особливо з урахуванням двох міркувань.

По-перше, у цьому Законі є згадки про конкретні інфекційні хвороби. Наприклад, в одній з частин статті 1 згадуються чума, холера, жовта гарячка.

По-друге, у цьому Законі є класифікація інфекційних хвороб на:

– «небезпечні інфекційні хвороби – інфекційні хвороби, що характеризуються важкими та (або) стійкими розладами здоров'я в окремих хворих і становлять небезпеку для їх життя та здоров'я;

– особливо небезпечні інфекційні хвороби – інфекційні хвороби (у тому числі карантинні – чума, холера, жовта гарячка), що характеризуються важкими та (або) стійкими розладами здоров'я у значної кількості хворих, високим рівнем смертності, швидким поширенням цих хвороб серед населення» (Про захист населення від інфекційних хвороб, 2000).

Виходячи з цього, можна зробити висновок, що на законодавчому рівні коронавірусну хворобу (COVID-19) не віднесено до числа особливо небезпечних інфекційних хвороб шляхом її включення до відповідного переліку. Перелік, однак, не є вичерпним, так само, як і перелік небезпечних інфекційних хвороб.

Привертає увагу і те, що у Законі України «Про захист населення від інфекційних хвороб» передбачено, що в країні діє «календар профілактичних щеплень (далі – календар щеплень) – нормативно-правовий акт центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, яким встановлюється перелік обов'язкових профілактичних щеплень, а також оптимальні строки їх проведення» (Про внесення змін до Закону…, 2020).

Для розкриття теми статті варто звернутися і до цього календаря. Його затверджено Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 16.09.2011 р. № 595. Останні зміни та доповнення вносились до Наказу у 2020 році. Слід констатувати, що відповідно до нього «вакцинація (щеплення, імунізація) – це створення штучного імунітету в людини до певних інфекційних хвороб шляхом введення вакцини чи імуноглобуліну». Про вакцинацію від коронавірусної хвороби (COVID-19) у Наказі не йдеться.

Враховуючи те, що однією з найвищих соціальних цінностей в Україні є здоров'я людини (стаття 3 Конституції України 1996 року), а перша стаття Основного Закону України проголошує країну соціальною державою, такий стан чинного законодавства навряд чи можна визнати прийнятним.

Переходячи від загального до конкретного, слід зазначити, що в умовах карантинних обмежень в Україні значна увага приділяється захисту медичних працівників. Для посилення гарантування їхніх прав було прийнято низку нормативно-правових актів. Варто підкреслити, що це є лише першим кроком на цьому шляху. Зокрема, автором статті розроблено проєкт постанови про заходи щодо посилення соціально-трудових гарантій медичних працівників та державної підтримки дітей медичних працівників, які померли внаслідок інфікування коронавірусною хворобою (COVID-19), реєстраційний № 5683 від 18 червня 2021 року, який станом на 1 вересня 2021 року очікував свого прийняття.

Однак не менше навантаження та відповідальність покладена на педагогічних та науково-педагогічних працівників. Ще до карантинних обмежень неодноразово обговорювалися питання актуальності підвищення їхньої заробітної плати, надання їм інших соціальних гарантій.

Варто констатувати, що поки що на державному та місцевому рівнях відсутній додатковий соціальний захист педагогічних та науково-педагогічних працівників. Крім того, державні органи вдаються не до переконання, а до примусу щодо цієї категорії працівників.

Зокрема, Міністерство охорони здоров'я України прийняло нормативно-правовий акт, відповідно до якого до Переліку професій, виробництв та організацій, працівники яких підлягають обов'язковим профілактичним щепленням, належать також і працівники «закладів вищої, післядипломної, фахової передвищої, професійної (професійно-технічної), загальної середньої, у тому числі спеціальної, дошкільної, позашкільної освіти, закладів спеціалізованої освіти та наукових установ незалежно від типу та форми власності» (Про затвердження Переліку професій…, 2021).

На офіційному вебсайті МОЗ України зазначено, що «освітяни <…> кожен день взаємодіють із великою кількістю людей, а тому ризикують інфікуватися коронавірусом. Майже всі, хто потрапляє в лікарню з COVID-19, – невакциновані. Це рішення покликане захистити життя і здоров'я українців та їхніх близьких, створивши безпечне середовище в закладах освіти та державних установах», – пояснив Міністр

охорони здоров'я України Віктор Ляшко» (МОЗ затвердило перелік професій…, 2021).

Залишаючи осторонь питання відсутності вибору щодо вакцинації від коронавірусної хвороби, слід зазначити, що після набуття чинності згаданим вище Наказом працівники, про яких йдеться у ньому, не зможуть продовжувати виконувати свої обов'язки. До них має бути застосовано відсторонення від роботи, при цьому заробітна плата не зберігатиметься.

Поки що ці дії повністю охоплюють те, що зроблено органами публічної влади для педагогічних та науково-педагогічних працівників. Варто підкреслити, що навряд чи це узгоджується з подальшою розбудовою соціальної держави в Україні.

Натомість автором цієї статті в умовах карантинних обмежень розроблено два важливих для цієї групи працівників проєкти законів. Обидва з них мають альтернативний характер.

Законопроєктні розробки обґрунтовано чинниками, які викладено у пояснювальних записках до проєктів у їх першій структурній частині «Обґрунтування необхідності прийняття акта».

Не меншого ризику, ніж медичні працівники, в карантинних умовах зазнають педагогічні та науково-педагогічні працівники, особливо під час проведення очних занять (починаючи з 1 вересня 2021 року). Коли йдеться про шкільну освіту, то важливо взяти до уваги і те, що «класи в багатьох містах України переповнені, тому з метою збереження соціальної дистанції необхідно буде поділити класи на групи, а педагогічним працівникам доведеться здійснювати навчання дітей як безпосередньо у школі, так і дистанційно» (Пояснювальна записка до проєкту Закону … № 4021-1, 2020).

Водночас педагогічне навантаження в умовах карантинних заходів зросло. «Крім іншого, необхідно було внести зміни до індивідуальних робочих планів викладачів стосовно термінів виконання, переліку та обсягу завдань з метою чіткого відображення в них діяльності у період карантину. Зокрема, це стосувалось зміни в розкладі занять на період карантину, виконання заходів професійного розвитку (зокрема, опанування технологій дистанційного навчання), додаткового розроблення методичного забезпечення дисциплін для дистанційного навчання, проведення індивідуальних консультацій і додаткових контрольних заходів тощо» (Пояснювальна записка до проєкту Закону … № 4021-1, 2020). Це зростання навантаження не було компенсоване не тільки пропорційно, але й взагалі ніяк.

Також ми наголошуємо на нестачі кваліфікованих педагогічних та науково-педагогічних працівників і на ще більшій нагальності їхньої підтримки (Пояснювальна записка до проєкту Закону … № 4022-1, 2020).

У проєкті Закону про внесення змін до деяких законів України щодо додаткового фінансового забезпечення педагогічних та науково-педагогічних працівників на період дії карантину, установленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19), реєстр. № 4021-1 від 21.09.2020 року запропоновано таке: «Зважаючи на те, що ризик зараження викладачів гострою респіраторною хворобою COVID-19 у цей період значно збільшується, <…> запровадити для педагогічних працівників обов'язкове державне страхування на випадок захворювання коронавірусною хворобою (COVID-19), що пов'язане з виконанням професійних обов'язків під час дії карантину або обмежувальних заходів» (Пояснювальна записка до проєкту Закону … № 4021-1, 2020).

Оскільки згаданий вище проєкт Закону є альтернативним, слід зазначити, що, на відміну від проєкту № 4021, у ньому запропоновано не впроваджувати нову систему соціального страхування, а використати наявну, щоб якомога швидше розповсюдити обов'язкове державне страхування на випадок захворювання на коронавірусну хворобу (COVID-19) на педагогічних та науково-педагогічних працівників закладів освіти, які перебувають у державній або комунальній власності.

Крім того, на відміну від проєкту № 4021, у зазначеному акті пропонується комплексний підхід до захисту згаданої групи працівників. Зокрема, сформульовано тезу щодо доповнення частини другої статті 57 Закону України «Про освіту» положеннями щодо того, що захворювання педагогічних чи науково-педагогічних працівників на коронавірусну хворобу (COVID-19), якщо воно було пов'язане з виконанням професійних обов'язків під час дії карантину або обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням цієї хвороби, слід відносити до числа професійних захворювань (Проєкт Закону … № 4021-1, 2020).

У проєкті Закону про внесення змін до статті 28 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» щодо додаткового фінансового забезпечення педагогічних та науково-педагогічних працівників у зв'язку з дією карантину, установленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної

хвороби (COVID-19), реєстр. № 4022-1 від 22.09.2020 року автором статті було запропоновано, у тому числі:

– «встановити додаткові до встановлених законодавством доплати до заробітної плати педагогічним та науково-педагогічним працівникам закладів освіти державної та комунальної форм власності, які безпосередньо організовують освітній процес, у розмірі 100 відсотків від заробітної плати на період виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій коронавірусної хвороби (COVID-19), визначених у рішенні Кабінету Міністрів України про встановлення карантину, до завершення здійснення цих заходів;

– забезпечити фінансування зазначених доплат за рахунок фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками на період дії карантину, установленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України зазначеної хвороби» (Проєкт Закону … № 4022-1, 2020).

*Висновок***.** Варто резюмувати, що, навіть у разі прийняття цих проєктів законів у запропонованій редакції, педагогічні та науково-педагогічні працівники, які працюють у державних та / або комунальних закладах освіти, не отримають соціальний захист на такому ж рівні, як медичні працівники. Однак по відношенню до цієї групи працівників це надасть можливість сповільнити відтік кадрів з суспільно важливої професії.

Низка соціальних гарантій для педагогічних та науково-педагогічних працівників, які працюють у державних та / або комунальних закладах освіти, розроблена автором статті та запропонована Парламенту України з огляду на важливість та відповідальність роботи, яку здійснюють працівники закладів освіти в умовах карантинних заходів (слід взяти до уваги, що вони здійснюють навчальну підготовку також і медичних працівників), нагальність перегляду оплати праці та соціальних гарантій цих працівників тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Віткова В.С. Конституційне право на медичну допомогу та його юридичне забезпечення в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Ужгород, 2017. 18 с.

2. Мішина Н.В. Громадянське суспільство у полісекторних моделях суспільства. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія».* 2018. Т. XXII. С. 85–92.

3. Mishyna N., Surilova O. Constitutional and Administrative Aspects of the Ukrainian Medical Code. *Wiadomosci Lekarskie.* 2020. № 1. P. 191–195.

4. Про внесення змін до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» щодо запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 13 квітня 2020 року. URL: http://rada.gov.ua/.

5. Про порядок проведення профілактичних щеплень в Україні та контроль якості й обігу медичних імунобіологічних препаратів : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 16.09.2011 р. № 595. URL: http://rada.gov.ua/.

6. МОЗ затвердило перелік професій, для яких щеплення проти COVID-19 є обов'язковим. URL: https://moz.gov.ua/article/news/moz-zatverdilo-perelik.

7. Пояснювальна записка до проєкту Закону № 4021-1 від 21.09.2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70013.

8. Пояснювальна записка до проєкту Закону 4022-1 від 22.09.2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70028.

9. Проєкт Закону № 4021-1 від 21.09.2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70013.

10. Проєкт Закону № 4022-1 від 22.09.2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70028.

REFERENCES:

1. Vitkova, V.S. (2017). Konstytutsiyne pravo na medychnu dopomohu ta yoho yurydychne zabezpechennya v Ukrayini : avtoref. dys. … kand. yuryd. nauk. [The constitutional right to medical care and its legal support in Ukraine]. Uzhhorod, 2017. 18 p. [in Ukrainian].

2. Mishyna, N.V. (2018). Hromadyans'ke suspil'stvo u polisektornykh modelyakh suspil'stva [Civil society in multisectoral models of society]. Naukovi pratsi Natsional'noho universytetu "Odes'ka yurydychna akademiya" [Scientific works of the National University "Odessa Law Academy"]. 2018. Vol. XXII. P. 85-92. [in Ukrainian].

3. Mishyna, N., Surilova, O. (2020). Constitutional and Administrative Aspects of the Ukrainian Medical Code. Wiadomosci Lekarskie. #1. P. 191-195. [in English].

4. Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrayiny “Pro zakhyst naselennya vid infektsiynykh khvorob” shchodo zapobihannya poshyrennyu koronavirusnoyi khvoroby (COVID-19): Zakon Ukrayiny vid 13 kvitnya 2020 roku [On Amendments to the Law of Ukraine “On Protection of the Population from Infectious Diseases” to Prevent the Spread of Coronavirus Disease (COVID-19): Law of Ukraine of April 13, 2020]. URL: http://rada.gov.ua/ [in Ukrainian].

5. Pro poryadok provedennya profilaktychnykh shcheplen' v Ukrayini ta kontrol' yakosti y obihu medychnykh imunobiolohichnykh preparative : Nakaz Ministerstva okhorony zdorov"ya Ukrayiny vid 16.09.2011 r. № 595 [On the procedure for preventive vaccinations in Ukraine and quality control and circulation of medical immunobiological drugs: Order of the Ministry of Health of Ukraine dated 16.09.2011 № 595]. URL: http: //rada. gov.ua/ [in Ukrainian].

6. MOZ zatverdylo perelik profesiy, dlya yakykh shcheplennya proty COVID-19 ye obov"yazkovym [The Ministry of Health has approved a list of occupations for which vaccination against COVID-19 is mandatory]. URL: https://moz.gov.ua/article/news/moz-zatverdilo-perelik [in Ukrainian].

7. Poyasnyuval'na zapyska do Proektu Zakonu № 4021-1 vid 21.09.2020 [Explanatory note to the Draft Law № 4021-1 dated 21.09.2020]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70013 [in Ukrainian].

8. Poyasnyuval'na zapyska do Proektu Zakonu 4022-1 vid 22.09.2020 [Explanatory note to the Draft Law 4022-1 dated 22.09.2020]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70028 [in Ukrainian].

9. Proekt Zakonu № 4021-1 vid 21.09.2020 [Draft Law № 4021-1 dated 21.09.2020]. URL: http://w1.c1. rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70013 [in Ukrainian].

10. Proekt Zakonu № 4022-1 vid 22.09.2020 [Draft Law № 4022-1 dated 22.09.2020]. URL: http://w1.c1. rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70028 [in Ukrainian].