

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОЙ ИММУНОПРОФИЛАКТИКИ ГРИППА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗАБОЛЕВАЕМОСТЬЮ МЕДИЦИНСКИХ РАБОТНИКОВ

А.Е. Зобов, А.А. Кузин, В.В. Колесников

Военно-медицинская академия им. С.М. Кирова, Санкт-Петербург, Россия

Standard regulation of obligatory immunoprevention of flu in a control system of incidence of health workers

A.E. Zobov, A.A. Kuzin, V.V. Kolesnikov

Military Medical Academy named after S.M. Kirov, Saint-Petersburg, Russia

Резюме

В статье рассматриваются взаимосвязанные положения федерального законодательства и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, регулирующие вопрос обязательной иммунизации медицинских работников против гриппа в аспекте правовых последствий отказа от неё. Проведён анализ действующих нормативных правовых актов и материалов судебной практики по вопросу проведения обязательной вакцинации медицинских работников против гриппа. По результатам анализа показано, что на сегодняшний день проблемным вопросом является отсутствие чётких нормативно закреплённых критериев отнесения тех или иных категорий медицинского персонала к группе выполняющих работы с больными инфекционными заболеваниями и, соответственно, подлежащих обязательной иммунизации против гриппа. Это не позволяет руководству медицинских организаций конкретно разграничить упомянутые профессии и должности, вследствие чего требование об обязательном проведении профилактических прививок против гриппа тех медицинских работников, обязательная вакцинация которых не предусмотрена, фактически является принуждением к вакцинации. Следовательно, последующее отстранение от работы в случае отказа такого работника от проведения прививки ущемляет его права (поскольку в данном случае, например, время отстранения не подлежит оплате и включению в стаж работы, дающий право на ежегодный оплачиваемый отпуск) и является незаконным.

Предлагается принять в качестве такого критерия закреплённую нормативным актом уполномоченного федерального органа исполнительной власти трудовую функцию для конкретных должностей работников медицинских организаций, предусматривающую выполнение работ с больными инфекционными заболеваниями. Приводятся рекомендации руководителям медицинских организаций, касающиеся издания локальных актов по организации вакцинопрофилактики гриппа и принятия управленческих решений после письменных отказов от вакцинации.

Ключевые слова: обязательная вакцинация, грипп, медицинские работники, отказ от прививок.

Abstract

In article the interconnected provisions of the federal legislation and regulations of federal executive authorities regulating a question of obligatory immunization of health workers against flu in aspect of legal consequences of refusal of her are considered. The analysis of the existing regulations and materials of jurisprudence concerning carrying out obligatory vaccination of health workers against flu is carried out. By results of the analysis it is shown that today a problematic issue is absence of the accurate standardly consolidated criteria of reference of these or those categories of medical personnel to group of the subjects of obligatory immunization performing works with sick infectious diseases and, respectively, against flu. It doesn't allow the management of the medical organizations to differentiate specifically mentioned professions and positions owing to what the requirement about obligatory carrying out preventive inoculations against flu of those health workers whose obligatory vaccination isn't provided actually is compulsion to vaccination. Therefore, the subsequent discharge from work in case of refusal of worker from carrying out an inoculation strikes at his rights (as in this case, for example, time of discharge isn't subject to payment and inclusion in the length of service granting the right for the annual paid vacation) and is illegal.

It is offered to accept as such criterion the labor function fixed by the statutory act of authorized federal executive authority for concrete positions of employees of the medical organizations providing performance of work with sick infectious diseases. The recommendations to heads of the medical organizations concerning the publication of local acts on the organization of vaccinal prevention of flu and adoption of administrative decisions after written refusals of vaccination are provided.

Key words: obligatory vaccination, flu, health workers, refusal of inoculations

Введение

Иммунизация против гриппа является важным инструментом охраны здоровья медицинских работников при осуществлении профессиональной деятельности и управлении заболеваемостью в целом.

Поскольку грипп имеет достаточно высокую контагиозность и наиболее легко реализуемый в современных условиях механизм передачи (аэрозольный), медицинский работник, оказывающий медицинскую помощь больным с катаральным воспалением верхних дыхательных путей или симптомами инфекционного токсикоза, подвергается значительному риску инфицирования от пациента. Фактором риска заболевания в этом случае является работа в непосредственном контакте (при общении) с больным человеком [13–16, 18, 19]. В то же время заболевшие гриппом медицинские работники, являясь частью госпитальной среды с наличием большого количества восприимчивых людей с ослабленным иммунитетом, при определенных обстоятельствах способны за короткое время сформировать внутрибольничный очаг с высоким уровнем поражённости. Так, согласно данным государственного доклада Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2014 году», доля вспышек с воздушно-капельным путём передачи в общем количестве вспышек инфекционных заболеваний, зарегистрированных в медицинских организациях, составила 37,5 % (в 2013 г. — 34,4 %, в 2012 г. — 39,4 %), из которых грипп составил 9,5 %, 14,3 % и 3,6 % соответственно. Поэтому роль своевременных и эффективных профилактических мероприятий в отношении медицинских работников очевидна.

Профилактика гриппа [3] подразделяется на неспецифическую (приём иммунокорректирующих препаратов, противовирусных химиопрепаратов, интерферона, санитарно-гигиенические и оздоровительные мероприятия) и специфическую, которая предполагает вакцинацию гриппозными вакцинами.

Несмотря на то, что специфическая профилактика является общепризнанной мерой борьбы с гриппом и проводится в Российской Федерации уже более 30 лет [18], уровень «идейного неприятия» вакцинации против гриппа довольно высок и среди населения в целом, и в медицинской среде в частности. Нормативное же регулирование данного вопроса, на наш взгляд, в настоящее время неоднозначное. Проблемный вопрос — отсутствие чёткого нормативного закрепления конкретных категорий медицинских работников, подлежащих

обязательной вакцинации, во взаимосвязи с правовыми последствиями отказа от неё.

Цель исследования — анализ действующих нормативно-правовых актов и судебной практики по вопросу проведения обязательной вакцинации медицинских работников против гриппа с целью выработки рекомендаций руководителям медицинских организаций.

Материалы исследования — федеральное законодательство Российской Федерации, апелляционные решения судебных органов субъектов Российской Федерации.

Результаты и обсуждение

В соответствии с действующим законодательством иммунопрофилактика для граждан носит добровольный характер. Право на отказ от вакцинации прямо закреплено пунктом 1 статьи 5 Федерального закона от 17.09.1998 г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» (далее — Федеральный закон № 157-ФЗ), не делаящим каких бы то ни было исключений.

Напротив, обязательность вакцинопрофилактики для отдельных категорий граждан, которая определяется пунктом 2 статьи 9 Федерального закона № 157-ФЗ, является бланкетной нормой, предполагающей регулирование подзаконными нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти. Согласно взаимосвязанным положениям этих нормативных актов, медицинские работники относятся к контингентам с повышенным риском заражения гриппом и высоким риском неблагоприятных исходов заболевания, «подлежащим обязательной вакцинации» [2, 3] против данной инфекции. Ввиду конституционно [1] закреплённого верховенства закона над подзаконными актами требование об обязательности вакцинации, на первый взгляд, не легитимно, что может рассцениваться как противоречие между рассматриваемыми положениями Федерального закона № 157-ФЗ. Особую актуальность эта ситуация приобретает в аспекте правовых последствий такого отказа, т.к. согласно статье 76 Трудового кодекса Российской Федерации, работодатель обязан отстранить работника от работы (не допускать к работе) при его отказе от вакцинации, если она является для работника обязательной. Аналогичная прямая норма о том, что «отсутствие профилактических прививок влечёт отказ в приёме граждан на работы или отстранение граждан от работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями», закреплена и в самом Федеральном законе № 157-ФЗ (пункт 2 статьи 5). Исчерпывающий перечень таких работ утверждён

постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.1999 г. № 825 (далее – Перечень работ).

По нашему мнению, федеральный законодатель увязывает правовые последствия отказа от вакцинации не с принадлежностью граждан к определённым контингентам, а с фактическим выполнением ими работ, связанных с высоким риском заболевания инфекционными болезнями, которые требуют обязательного проведения профилактических прививок. Легитимность такого вывода подтверждается проведённым нами анализом апелляционных решений судов по данному вопросу [7 – 12]. Анализ показывает, что при рассмотрении дел, связанных с оспариванием правовых последствий отказа от вакцинации, в отношении её обязательности решающим для судей является именно выполнение работ, входящих в Перечень работ. Принадлежность работника к той или иной группе населения, обязательность вакцинации для которой установлена подзаконными нормативными актами, в данном аспекте судами не учитывается.

Таким образом, по смыслу рассмотренных положений законодательства обязательной вакцинации против гриппа подлежит только медицинский персонал, непосредственно выполняющий работы с больными инфекционными заболеваниями. Представляется очевидным, что кроме априори работающего с инфекционными больными медицинского персонала отделений инфекционного профиля выполнять работы с больными инфекционными заболеваниями могут и иные медицинские специалисты. Так, в рамках оказания первичной медико-санитарной помощи [4, 5] комплекс лечебно-диагностических мероприятий больным инфекционными заболеваниями или лицам с подозрением на такие заболевания проводят в амбулаторных условиях врачи-терапевты и их медицинские сёстры. В период эпидемического подъёма заболеваемости острыми респираторными инфекциями и гриппом данные категории медицинских работников, как правило, сталкиваются с наплывом инфекционных больных.

Как видим, риску заражения в процессе оказания медицинской помощи может подвергаться персонал различных медицинских специальностей и структурных подразделений, вакцинопрофилактика которого также целесообразна. Однако на сегодняшний день чётких нормативно закреплённых критериев отнесения тех или иных категорий медицинского персонала к группе выполняющих работы с больными инфекционными заболеваниями и, соответственно, подлежащих обязательной иммунизации против гриппа, нет.

По нашему мнению, таким критерием должна быть закреплённая нормативным актом уполномоченного федерального органа исполнительной

власти трудовая функция для конкретных должностей работников медицинских организаций, предусматривающая выполнение работ с больными инфекционными заболеваниями. На сегодняшний день это можно увидеть только в Порядках оказания медицинской помощи (далее – Порядки), обязательных для исполнения на территории Российской Федерации всеми медицинскими организациями согласно статье 37 Федерального закона от 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Порядки содержат в том числе правила организации деятельности врача, т.е., по сути, те работы, которые выполняет врач конкретной специальности или должности при оказании медицинской помощи по отдельным её видам, профилям, заболеваниям или состояниям. В действующих на сегодняшний день Порядках выполнение работ с больными инфекционными заболеваниями прямо указано только для врачей инфекционного профиля и специалистов амбулаторно-поликлинического звена [4, 5]. Для врачей остальных специальностей подобной регламентации нет. Содержащаяся же в Национальном календаре профилактических прививок [2] формулировка «взрослые, работающие по отдельным профессиям и должностям (работники медицинских организаций)» не позволяет руководству медицинских организаций конкретно разграничить упомянутые профессии и должности. Так, не совсем корректны требования об обязательной вакцинации против гриппа, например, врачей-дерматовенерологов, которые также выполняют работы с больными некоторыми инфекционными заболеваниями и формально подлежат обязательной вакцинации. Очевидно, что вероятность их контакта с больными гриппом в процессе оказания медицинской помощи по своему профилю, не выше, чем у врачей других специальностей.

Таким образом, необходимость однозначного нормативного закрепления конкретных должностей работников медицинских организаций, подлежащих обязательной вакцинации против гриппа, в настоящее время является актуальной проблемой. При этом отметим, что в соответствии с п. 3 ст. 5 и п. 4 ст. 11 Федерального закона № 157-ФЗ граждане обязаны подтвердить отказ от прививки в письменной форме, т.е. поставить свою подпись под записью об отказе от профилактической прививки с обязательной отметкой предупреждения о последствиях. Наличие письменного отказа является основанием для применения к гражданину мер, предусмотренных пунктом 2 статьи 5 Федерального закона № 157-ФЗ. В рассматриваемом случае такие меры предполагают отказ в приёме на работы или отстранение от работ, выполнение которых связано с высоким риском заболевания инфекционными болезнями.

Заключение и рекомендации

Таким образом, требование работодателя об обязательном проведении профилактических прививок от гриппа тех медицинских работников, работы которых не входят в Перечень работ, фактически является принуждением к вакцинации. Следовательно, последующее отстранение от работы в случае отказа такого работника от проведения прививки ущемляет его права (поскольку в данном случае, например, время отстранения не подлежит оплате и включению в стаж работы, дающий право на ежегодный оплачиваемый отпуск) и является незаконным.

Данная правовая неопределённость в упомянутом выше аспекте отстранения от работ при отказе от прививки, по нашему мнению, будет продолжаться до принятия Минздравом России конкретного нормативного правового акта на этот счёт.

Считаем целесообразным рекомендовать руководителям медицинских организаций:

- при издании локальных актов по организации вакцинопрофилактики гриппа предусмотреть пункт об обязанности всех сотрудников медицинской организации, принявших индивидуальное решение об отказе от вакцинации, поставить свою подпись под записью об отказе от профилактической прививки с обязательной отметкой предупреждения о последствиях;

- при принятии управленческих решений после письменных отказов от вакцинации ориентироваться именно на те категории медицинских работников, для которых работы с инфекционными больными нормативно закреплены в Порядках оказания медицинской помощи.

Литература

1. Иванников, Ю.Г. Эпидемиология гриппа / Ю.Г.Иванников, А.Т. Исмагулова. — Алма-Ата: изд. «Казахстан», 1983. — 203 с.
2. Ларенцова, Л.И. Профессиональный стресс врачей-стоматологов и методы его коррекции : автореф. дисс... д-ра мед. наук / Л.И. Ларенцова. — М., 2002. — 40 с.
3. Максимов, И.Л. Врач многопрофильной больницы: состояние здоровья, этико-правовые аспекты деятельности : автореф. дисс... канд. мед. наук / И.Л. Максимов. — Казань, 2003. — 22 с.
4. Пронина, Н.Н. Гигиеническая оценка состояния здоровья врачей терапевтического профиля : автореф. дисс... канд. мед. наук / Н.Н.Пронина. — Волгоград, 2008. — 25 с.
5. Сысоев, П.Г. Оценка здоровья и качества жизни врачей терапевтического профиля амбулаторно-поликлинических учреждений : автореф. дисс... канд. мед. наук / П.Г. Сысоев. — М., 2012. — 24 с.
6. Зобов, А.Е. Инфекционная заболеваемость военнослужащих как показатель обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия военно-учебных заведений / А.Е. Зобов, А.А. Кузин // «Профилактическая медицина -2015». Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, Санкт-Петербург, 25 ноября 2015 г. / под ред. О.Г. Хурцилава. —

СПб.: ГБОУ ВПО СЗГМУ им. И.И. Мечникова Минздрава России, 2015. — 94 с.

7. Санитарно-эпидемиологические правила СП 3.1.2.3117-13 «Профилактика гриппа и других острых респираторных вирусных инфекций» // Консультант-Плюс — Режим доступа http://base.consultant.ru/cons/_doc_LAW_161638/

8. Подушкина, А.В. Эпидемиологические особенности гриппа и ОРВИ в современных условиях и оценка эффективности специфической профилактики и изоляционно-ограничительных мероприятий: автореф. дисс... канд. мед. наук / А.В. Подушкина. — Пермь, 2012. — 26 с.

9. Федеральный закон Российской Федерации от 17.09.1998 г. №157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» — Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 38. — Ст. 4736.

10. Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 21.03.2014 г. № 125н «Об утверждении Национального календаря профилактических прививок и календаря профилактических прививок по эпидемическим показаниям» // Консультант-Плюс — Режим доступа http://base.consultant.ru/cons/_doc_LAW_162756/

11. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г) // Консультант-Плюс. — Режим доступа http://base.consultant.ru/cons/_doc_LAW_2875/

12. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Ярославского областного суда от 22 ноября 2012 г. по делу № 33-5976/2012

13. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Красноярского краевого суда от 24 сентября 2012 г. по делу № 33-8248

14. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 9 апреля 2013 г. № 17АП-2683/2013-АК по делу № А60-41673/2012

15. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 23 сентября 2013 г. по делу № 33-2022/2013

16. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Красноярского краевого суда от 4 августа 2014 г. по делу № 33-6974, Б-57

17. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Коми от 16 июля 2015 г. по делу № 33-3452/2015

18. Приказ Минздравсоцразвития России от 15.05.2012 N 543н (ред. от 30.09.2015) «Об утверждении Положения об организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому населению» // Консультант-Плюс — Режим доступа http://base.consultant.ru/cons/_doc_LAW_189697/

19. Приказ Минздравсоцразвития России от 31.01.2012 г. N 69н «Об утверждении порядка оказания медицинской помощи взрослым больным при инфекционных заболеваниях» // Консультант-Плюс — Режим доступа http://base.consultant.ru/cons/_doc_LAW_128178/

References

1. Ivannikov, YU.G., Ismagulova, A.T. Epidemiologiya flu / Yu.G.Ivannikov, A. T. Ismagulova. — Alma-Ata: prod. «Kazakhstan», 1983. — 203 pages.
2. Larentsova, L.I. Professional stress of dentists and methods of his correction / L.I. Larentsova. Avtoref. yew ... Dr.s of medical sciences. — Moscow, 2002 — 40 pages.
3. Maximov, I.L. Vrach of versatile hospital: state of health, ethic and legal aspects of activity / I. L. Maximov, Avtoref. yew ... edging. medical sciences. — Kazan, 2003 — 22 pages.

4. Pronina, N. N. Gigiyenicheskaya assessment of a state of health of doctors of a therapeutic profile/N. N. Pronina. Avtoref. yew ... edging. medical sciences. — Volgograd, 2008. — 25 pages.
5. Sysoyev, P. G. Otsenka of health and quality of life of doctors of a therapeutic profile of am-bulatorno-polyclinic establishments / P. G. Sysoyev. Avtoref. yew ... edging. medical sciences. — Moscow, 2012 — 24 pages.
6. Craws, A.E., Cousins, A.A. Infectious incidence of the military personnel as an indicator of ensuring sanitary and epidemiologic wellbeing of military-training institutions//In сб. «Preventive medicine-2015». Materials of the All-Russian scientific and practical conference with the international participation, St. Petersburg, on November 25, 2015 / Under the editorship of O. G. Hurtsilava, SPb.: SEI VPO to SZGM of I.I. Mechnikov of the Russian Ministry of Health, 2015 — 94 pages.
7. Sanitary and epidemiologic rules of the joint venture 3.1.2.3117-13 «Prevention of flu and other sharp respiratory viral infections»//Konsultant-Plus — the Mode of access http://base.consultant.ru/cons/_doc_LAW_161638/
8. Podushkina, A.V. Epidemiological features of flu and SARS in modern conditions and an assessment of efficiency of specific prevention and insulating and restrictive actions / A.V. Podushkina. Avtoref. yew ... edging. medical sciences. — Perm, 2012. — 26 pages.
9. The federal law of the Russian Federation from 9/17/1998 No. 157-FZ « About immunoprevention infectious diseases» — Collection of the legislation of the Russian Federation, — 1998, — No. 38, — Art. 4736
10. The order of the Ministry of Health of the Russian Federation from 21.032014 g No. 125n «About the statement of the National calendar of preventive inoculations and a calendar of preventive inoculations according to epidemic indications»//Konsultant-Plus — Mode of access http://base.consultant.ru/cons/_doc_LAW_162756/
11. The constitution of the Russian Federation (it is accepted by national vote 12/12/1993)//Konsultant-Plus — the Mode of access http://base.consultant.ru/cons/_doc_LAW_2875/
12. Appeal definition of Judicial board on civil cases of the Yaroslavl regional court of November 22, 2012 in the matter of No. 33-5976/2012
13. Appeal definition of Judicial board on civil cases of Krasnoyarsk regional court of September 24, 2012 in the matter of No. 33-8248
14. The resolution of the Seventeenth arbitration appellate court of April 9, 2013 No. 17AP-2683/2013-AK in the matter of No. A60-41673/2012
15. Appeal definition of Judicial board on civil cases of Court of the Yamalo-Nenets Autonomous Area of September 23, 2013 in the matter of No. 33-2022/2013
16. Appeal definition of Judicial board on civil cases of Krasnoyarsk regional court of August 4, 2014 in the matter of No. 33-6974, B-57
17. Appeal definition of Judicial board on civil cases of the Supreme Court of the Komi Republic of July 16, 2015 in the matter of No. 33-3452/2015
18. The order of the Ministry of Health and Social Development of the Russian Federation from 5/15/2012 N 543 N (an edition from 9/30/2015) «About the adoption of the Provision on the organization of rendering primary health care to adult population»//Konsultant-Plus — Mode of access http://base.consultant.ru/cons/_doc_LAW_189697/
19. The order of the Ministry of Health and Social Development of the Russian Federation from 1/31/2012 of N 69 N «About the statement of an order of delivery of health care by the adult patient at infectious diseases»//Konsultant-Plus — Mode of access http://base.consultant.ru/cons/_doc_LAW_128178/

Авторский коллектив:

Зобов Андрей Евгеньевич — адъюнкт при кафедре общей и военной эпидемиологии Военно-медицинской академии; тел.: 8(812)329-71-77, e-mail: andrey73-2010@mail.ru

Кузин Александр Александрович — доцент кафедры общей и военной эпидемиологии Военно-медицинской академии, д.м.н., доцент; тел.: 8(812)329-71-77, e-mail: paster-spb@mail.ru

Колесников Виктор Викторович — доцент кафедры общей и военной эпидемиологии Военно-медицинской академии, к.м.н.; тел.: 8(812)329-71-77, e-mail: syezd2@mail.ru