



КООРДИНАЦІЯ ДІЙ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОТИЕПІДЕМІЧНИХ ЗАХОДІВ

С. В. Ковалівська керівник центру
 центр регіональних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень

В аналітичній записці проаналізовано законодавство з питань боротьби з епідеміями у частині повноважень місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, визначено недоліки та запропоновано заходи з метою їх усунення, зокрема розмежування повноважень, забезпечення координації діяльності на різних рівнях влади та запровадження інструменту «оцінки протиепідемічної стійкості» при здійсненні аналізу та реалізації публічної політики, просторового планування.

Висновки та рекомендації

Законом чітко не розмежовані функції кожного з рівнів влади та місцевого самоврядування в питанні протидії епідеміям, що проявилось у недостатній адміністративній та організаційній спроможності громад та регіонів під час коронакризи, за відсутності необхідних протоколів та регламентів дій створювало проблеми для ефективної та злагодженої діяльності органів влади на всіх рівнях. Особливого значення ця проблема набуває в умовах проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, в рамках якої здійснюється децентралізація публічної влади, що супроводжується переглядом законодавчих норм, які регулюють відповідні функції та повноваження.

З огляду на суттєві нерівномірності просторового розподілу зараження, адміністративні рішення об'єктивно не можуть бути уніфікованими: місцями розповсюдження інфекції можуть бути прикордонні території, обласні центри, громади невеликих міст, де дії влади можуть кардинально відрізнятись. Поширення коронавірусу, з урахуванням імовірності майбутніх хвиль зараження, потребує злагоджених дій влади на різних рівнях, що передбачає чіткий законодавчий розподіл повноважень різних рівнів публічної влади та місцевого самоврядування.

Для цього **рекомендується:**

1. Кабінету Міністрів України:

забезпечити широке експертне обговорення розмежування повноважень регіонального, субрегіонального (районного) та базового рівнів у сфері протиепідемічної стійкості, у т.ч. під час чергового засідання Ради розвитку громад і територій;

доручити обласним державним адміністраціям разом з відповідними органами місцевого самоврядування розробити та затвердити регіональні/територіальні програми протидії поширенню захворювання на COVID-19 з урахуванням особливостей місцевих демографічних, соціально-економічних показників, ситуації з громадським здоров'ям (статистики захворюваності), структури економіки;

2. Міністерству розвитку громад та територій України разом з Міністерством охорони здоров'я України:

створити та запровадити у стратегічному плануванні регіонального та місцевого розвитку інструмент «оцінки протиепідемічної стійкості», яка має стати невід'ємною частиною політики просторового планування (генеральні плани міст, стратегії та програми розвитку) та циклу аналізу публічної політики (подібно до інструменту стратегічної екологічної оцінки);

розробити та подати в установленому порядку пропозиції щодо внесення змін до законів України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» щодо чіткого розмежування повноважень на всіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування у сфері захисту населення від інфекційних хвороб;

розробити рекомендації щодо стандартів дій на рівні кожної адміністративно-територіальної одиниці для забезпечення протиепідемічних та інших антикризових заходів у різних ситуаціях;

3. Міністерству розвитку громад та територій України разом з Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерством інфраструктури України, Міністерством соціальної політики України забезпечити надання консультативної та інструктивної допомоги регіонам та громадам у реалізації загальнонаціональних директив з урахуванням специфіки та можливостей кожного регіону, розробці власних антикризових програм, визначенні напрямів та пріоритетних сфер бюджетної підтримки тощо;

4. Обласним державним адміністраціям використовувати потенціал обласних рад розвитку громад та територій України як майданчиків для обговорення та обміну досвідом з протидії пандемії та вироблення консолідованої позиції щодо впровадження карантинних заходів.

Обґрунтування

Законодавством України не визначено чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в питанні боротьби з епідеміями. Так, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до виключної компетенції *сільських, селищних, міських рад* віднесено прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби з епідеміями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність (п.45 ст.26).

Законом не передбачено особливості відносин у зазначеній сфері між обласними та районними державними адміністраціями, а також органами місцевого самоврядування (обласними та районними радами, органами місцевого самоврядування територіальних громад і їх посадовими особами), окрім того, що адміністрації виконують делеговані їм відповідними обласними, районними радами повноваження. Так, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» встановлює, що «місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень» (ст.35), відносить до повноважень місцевих державних адміністрацій вжиття заходів «щодо запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям, епізоотіям та їх ліквідації» та нову норму відносно прийняття рішень щодо необхідності вжиття роботодавцями заходів з профілактики та запобігання поширенню епідемій, пандемій. Водночас реалізація даної норми вбачається через повноваження відповідних рад: до власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать також організація місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі; затвердження маршрутів і графіків руху, правил користування міським пасажирським транспортом незалежно від форм власності, а до делегованих – встановлення, за погодженням з власниками, зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій сфери обслуговування, незалежно від форм власності відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Спеціальним законодавством, що регулює особливості захисту населення від інфекційних хвороб, повноваження органів місцевого самоврядування та органів місцевої влади не розмежовані. Так, фінансування санітарних і протиепідемічних заходів, а також програм забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя, інших програм, спрямованих на профілактику захворювань населення, здійснюється за рахунок державного і місцевих бюджетів, коштів підприємств, установ та організацій, а також позабюджетних коштів відповідно до ст.3 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення». Цим Законом також встановлено, що у разі загрози виникнення або поширення особливо небезпечних і небезпечних інфекційних хвороб, *органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування за поданням*

відповідних головних державних санітарних лікарів у межах своїх повноважень можуть запроваджувати у встановленому законом порядку на відповідних територіях чи об'єктах особливі умови та режими праці, навчання, пересування і перевезення, спрямовані на запобігання та ліквідацію цих захворювань та уражень.

Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» передбачає у вищевказаних органів одні й ті ж самі повноваження. Зокрема визначає повноваження *місцевих органів виконавчої влади у сфері захисту населення від інфекційних хвороб*, серед яких: забезпечення проведення профілактичних і протиепідемічних заходів на територіях населених пунктів, у місцях масового відпочинку населення та рекреаційних зонах; інформування населення через засоби масової інформації про епідемічну ситуацію в регіоні та здійснювані протиепідемічні заходи; вирішення питання фінансового та матеріально-технічного забезпечення лікувально-профілактичних і протиепідемічних заходів та робіт, пов'язаних з ліквідацією епідемій та спалахів інфекційних хвороб (ст.4). Повноваження *органів місцевого самоврядування у сфері захисту населення від інфекційних хвороб* визначені ст. 5 цього Закону, зокрема вони: забезпечують проведення профілактичних і протиепідемічних заходів на територіях населених пунктів, у місцях масового відпочинку населення та рекреаційних зонах, а також робіт по ліквідації епідемій та спалахів інфекційних хвороб, вирішують питання фінансового та матеріально-технічного забезпечення даних процесів.

Організація та контроль за дотриманням встановленого на території карантину правового режиму, своєчасним і повним проведенням профілактичних і протиепідемічних заходів *покладаються на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (ст.29)*. А статтею 30 цього ж Закону встановлені *повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах карантину, без їх розмежування*, серед яких: установлення режиму в'їзду, виїзду на території карантину, вимоги щодо якості, умов виробництва, виготовлення та реалізації продуктів харчування; установлення особливого порядку проведення профілактичних і протиепідемічних, у тому числі дезінфекційних, та інших заходів. Організація та контроль за дотриманням встановленого на території карантину правового режиму здійснюють місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Кабінет Міністрів України^{1 2} також майже не розмежовує повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у здійсненні заходів карантину.

Зазначене вже створює колізії в практичній площині реалізації норм законодавства. Впровадження протиепідемічних заходів в регіонах України

¹Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 року № 211 «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» (зі змінами).

²Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 року № 392 «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» (зі змінами).

мало деякі специфічні риси:

1. Ініціатива щодо впровадження обмежень належала органам місцевого самоврядування в містах, в той час як реакція облдержадміністрацій запізнювалася.

2. Особливості застосування на регіональному рівні заходів у сфері транспорту та дотримання на ньому протиепідемічних заходів залежали від рішень місцевої влади та їх узгодженості з обласним та національним рівнем. Зокрема у сфері міського транспорту переважно було заборонено регулярні та нерегулярні перевезення пасажирів автомобільним транспортом, водночас це збільшило навантаження на міський електротранспорт. На роботу міського транспорту також вплинула заборона авто- та залізничного міжміського сполучення.

3. Особливості та відмінності застосування на регіональному рівні заходів у сфері торгівлі обумовлені невизначеністю в законодавстві питань розподілу повноважень, відповідальності та координації між різними рівнями влади, відсутності відпрацьованих правил та регламентів в залежності від епідеміологічної ситуації на центральному рівні, що мало наслідком відмінності у застосуванні до різних суб'єктів та вибірккові заборони щодо торгівлі, негативно вплинуло на конкурентні умови ведення діяльності бізнесу, насамперед мікро- та малого бізнесу.

4. На місцевому рівні були вжиті заходи щодо зменшення втрат підприємців внаслідок обмежувальних заходів, разом з тим, ці рішення приймалися несистемно, мали рекомендаційний характер.

5. Встановлення контрольно-пропускних пунктів та посилення заходів з контролю в'їзду/виїзду до/з міст та громад було частіше реакцією на спалахи епідемії, ніж мало превентивний характер, в результаті такий механізм не убезпечував від нових спалахів всередині регіону.