

DOI: [10.32702/2307-2156-2021.1.32](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.1.32)

УДК 351.77

*М. В. Макаренко,  
к. м. н., директор клініки ММ-дентал, здобувач наукового ступеня доктора наук,  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка  
ORCID ID: 0000-0001-8677-8670*

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ВИНИКНЕННЮ ТА ПОШИРЕННЮ ЕПІДЕМІЙ**

*М. Makarenko,  
PhD in Medical Sciences, Director of MM-Dental Clinic,  
Candidate for a degree of Doctor of Science, Taras Shevchenko National University of Kyiv*

### **LEGAL BASIS FOR THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES TO PREVENT THE EMERGENCE AND SPREAD OF EPIDEMICS**

*Статтю присвячено дослідженню правових засад діяльності органів публічної влади щодо запобігання виникненню та поширенню епідемії. Встановлено, що законодавче підґрунтя протиепідемічного кризового реагування має забезпечити можливість дієвого використання механізмів публічного управління та суб'єктів управлінської діяльності в адаптації до впливу криз, їх подолання та відновлення країни до посткризового стану. Обґрунтовано, що сучасне функціонування системи кризового реагування має використовувати ефективні управлінські інструменти, які повинні забезпечити міжсистемну та міжвідомчу взаємодію; діяти відповідно до планів та процедур координації та взаємодії між суб'єктами в системі безпеки та кризового реагування; використовувати інформаційно-аналітичні центри, що підтримують процеси прийняття рішень тощо. Доведено, що законодавче підґрунтя протиепідемічного кризового реагування має забезпечити можливість дієвого використання механізмів публічного управління для адаптації до впливу криз, їх подолання та відновлення країни до посткризового стану.*

*The article is devoted to the study of the legal basis of the activities of public authorities to prevent the emergence and spread of epidemics. It is established that the legislative basis for anti-epidemic crisis response should ensure the possibility of effective use of public administration mechanisms and management entities in adapting to the impact of crises, overcoming them and restoring the country to a post-crisis state. It is substantiated that the modern functioning of the crisis response system should use effective management tools that should ensure intersystem and interdepartmental interaction; act in accordance with plans and procedures for coordination and interaction between actors in the security and crisis response system; use information and analytical centers that support decision-making processes, etc.*

*The functional powers of public authorities in the system of public administration are determined by the possibilities of legal mechanisms established at the level of legislative acts. Thus, Article 49 of the Constitution of Ukraine establishes the right of every citizen to health care and medical*

*assistance. In particular, health care is provided through state funding of relevant socio-economic, health and health prevention programs. Sanitary and epidemiological well-being is ensured by the state.*

*The legal basis for the anti-epidemic crisis response should ensure the possibility of effective use of public administration mechanisms and management entities in adapting to the impact of crises, overcoming them and restoring the country to a post-crisis state. The creation of a crisis response system should use effective management tools that should ensure intersystem and interdepartmental interaction; act in accordance with plans and procedures for coordination and interaction between actors in the security and crisis response system; use information and analytical centers that support decision-making processes; use the available resources of the private owner on the basis of models of public-private partnership in the field of security functions and protection of critical infrastructure.*

*Thus, the strategic documents, the powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Health of Ukraine, local governments set out the main functions and boundaries of activities to prevent, localize and eliminate epidemics; rights, duties and responsibilities of subjects in the field of protection of the population from socially dangerous diseases.*

*Legal regulation of the COVID-19 pandemic is structured around areas covered by the areas and features of public administration, such as: human resource management, legislation, development and coordination of public service policies, financial policy, public procurement, organization of communications in the context of remote access, etc.*

**Ключові слова:** *органи публічної влади, протиепідемічне кризове реагування, запобігання виникненню та поширенню епідемії.*

**Key words:** *public authorities, anti-epidemic crisis response, prevention and spread of epidemics.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Функціональні повноваження органів державної влади у системі публічного управління визначаються можливостями правових механізмів, закріплених на рівні законодавчих актів. Так, стаття 49 Конституції України встановлює право кожного громадянина на охорону здоров'я та медичну допомогу. Зокрема, за рахунок державного фінансування відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм забезпечується охорона здоров'я. Санітарно-епідемічне благополуччя забезпечується державою [1].

Законодавче підґрунтя протиепідемічного кризового реагування має забезпечити можливість дієвого використання механізмів публічного управління та суб'єктів управлінської діяльності в адаптації до впливу криз, їх подолання та відновлення країни до посткризового стану. Створення системи кризового реагування має використовувати ефективні управлінські інструменти, які повинні забезпечити міжсистемну та міжвідомчу взаємодію; діяти відповідно до планів та процедур координації та взаємодії між суб'єктами в системі безпеки та кризового реагування; використовувати інформаційно-аналітичні центри, що підтримують процеси прийняття рішень; використовувати наявні ресурси приватного власника на основі моделей публічно-приватного партнерства у сфері реалізації функцій безпеки та захисту критичної інфраструктури [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.** Питання, пов'язані з особливостями публічного управління в умовах епідемічних загроз, розглядалися у працях таких зарубіжних та вітчизняних науковців як: Т. Бурбела, Е. Браттербер, О. Губар, С. Кондратов та ін. Разом з тим, враховуючи складну ситуацію в Україні та світі у зв'язку з поширеністю пандемії COVID-19, питання удосконалення розвитку правових основ діяльності органів публічної влади щодо запобігання виникненню та поширенню епідемії продовжує бути актуальним.

**Метою статті** є здійснення аналізу правових засад діяльності органів публічної влади щодо запобігання виникненню та поширенню епідемії.

**Вклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Стратегія національної безпеки України визначає за необхідне вживати заходи, що забезпечують біологічну безпеку, унеможлилювати поширення небезпечних інфекційних захворювань та підтримувати міжнародні зусилля у вказаній сфері [3].

Як пріоритетний напрям діяльності органів державної влади визначено захист населення від інфекційних хвороб. Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб» встановлено правові, організаційні та фінансові засади діяльності органів державної влади та юридичних і фізичних осіб, спрямовані

на запобігання виникненню та поширенню інфекційних хвороб людини, локалізацію та ліквідацію їх спалахів і епідемій, права, обов'язки та відповідальність суб'єктів у сфері захисту населення від інфекційних хвороб [4].

Стратегія забезпечення біологічної безпеки та біологічного захисту за принципом "єдине здоров'я" на період до 2025 року передбачає здійснення заходів щодо забезпечити епідемічного благополуччя населення, захист здоров'я людини та навколишнього природного середовища, зокрема об'єктів рослинного і тваринного світу, від впливу небезпечних біологічних агентів [5].

Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» регулює суспільні відносини, які виникають у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя, визначає відповідні права й обов'язки органів державної влади, підприємств, установ, організацій і громадян, встановлює порядок організації державної санітарно-епідеміологічної служби та здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду в Україні [6].

Кабінет Міністрів України, як суб'єкт у системі публічного управління, уповноважений проводити державну політику у сферах охорони здоров'я, санітарно-епідемічного благополуччя, розробляє та здійснює заходи щодо створення матеріально-технічної бази та інших умов, необхідних для розвитку охорони здоров'я [7].

Кабінет Міністрів України у сфері захисту населення від інфекційних хвороб має повноваження розробляти та здійснювати відповідні державні цільові програми, забезпечувати надання фінансових матеріально-технічних ресурсів закладам охорони здоров'я, державної санітарно-епідеміологічної служби, підприємствам, установам організаціям, що залучені до проведення заходів і робіт, пов'язаних із ліквідацією епідемій, координації проведення цих заходів і робіт. Разом з цим, у зазначеній сфері органи місцевого самоврядування уповноважені забезпечувати 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 і вирішують питання, пов'язані з фінансовим та матеріально-технічним забезпеченням зазначених заходів і робіт [4].

Положення про Міністерство охорони здоров'я України визначило серед основних цілей державного органу можливості формувати та реалізовувати державну політику у сфері охорони здоров'я, захист населення від інфекційних хвороб, протидію соціально небезпечним захворюванням; формувати та реалізовувати державну політику у сфері епідеміологічного нагляду та у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення [8].

Поширення коронавірусної хвороби в Україні змусило вводити додаткові обмеження та режими функціонування на основі законодавчих актів. Так, Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)" передбачено заходи, пов'язані із запровадженням карантину на території України, та встановлено, що на період дії обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19), можливість роботодавця надавати працівникові виконання визначеної трудовим договором роботи вдома та надавати працівнику за його згодою відпустку; дозволено змінювати режим роботи органів, закладів, підприємств, установ, організацій з інформуванням через комунікаційні засоби; з дня оголошення карантину зупинено перебіг строків звернення за отриманням адміністративних та інших послуг і строків надання цих послуг, визначених законом; заборонено проведення органами державного нагляду планових заходів із здійснення державного нагляду у сфері господарської діяльності [9].

Виходячи із норм чинного законодавства та повноважень суб'єктів публічного управління у сфері протидії епідемічним загрозам, біологічна безпека держави та територіальних утворень забезпечується за рахунок виконання комплексу організаційних медико-санітарних, санітарно-гігієнічних, лікувально-профілактичних, протиепідемічних заходів, які мають запобігти занесенню та поширенню на територію країни небезпечних інфекційних хвороб та ввезенню на її територію речовин, відходів, небезпечних для життя та здоров'я людини; профілактики інфекційних захворювань; встановленням санітарних, ветеринарних та фітосанітарних карантинних обмежень; здійснення контролю за діяльністю об'єктів підвищеної небезпеки та ін.

Провідну роль у реалізації перерахованих заходів на місцевому рівні відіграють органи місцевого самоврядування на основі гарантування державою права територіальної громади вирішувати питання місцевого значення у межах власних повноважень [10].

Таким чином, стратегічними документами, повноваженнями Кабінету Міністрів України, Міністерства охорони здоров'я України, органів місцевого самоврядування закріплено основні функції та межі діяльності щодо запобігання виникненню, локалізацію та ліквідації епідемій; права, обов'язки та відповідальність суб'єктів у сфері захисту населення від соціально небезпечних захворювань.

Правове регулювання проблем боротьби з пандемією COVID-19 структурується навколо сфер, охоплених напрямками та особливостями публічного управління, як-то: управління людськими ресурсами, законодавче врегулювання, розробка та координація політики щодо надання державних послуг, фінансова політика, державні закупівлі, організація комунікацій в умовах віддаленого доступу тощо (табл. 1).

Таблиця 1.

## Основні заходи національних урядів, спрямовані на боротьбу з пандемією COVID-19

Сфери та напрями діяльності	Заходи
Управління людськими ресурсами	Продовження виконання власних повноважень публічними службовцями під час кризи, в т. ч. віддалено. Використання широкого спектру фінансових стимулів (підвищення заробітної плати або спеціальні бонуси для заохочення публічних службовців). Заходи жорсткої економії бюджетних коштів (окрім захищених статей видатків – заробітної плати, пенсій та соціальних платежів).
Законодавче регулювання	Парламенти продовжують працювати, коректуючи свій порядок денний і методи роботи, вводячи захисні заходи (обмеження руху міського громадського транспорту, роботи магазинів, розважальних та спортивних закладів, доступу до робочих приміщень, віддалена робота персоналу тощо). Уряди отримують (на підставі існуючого законодавства або нових законодавчих актів) широкі дискреційні повноваження щодо вжиття відповідних заходів.
Надання послуг	Швидке коригування робочих процедур і використання електронних засобів у країнах з менш розвиненим рівнем цифрових трансформацій. Спрощення деяких процедур або збільшення їх гнучкості. Оперативне реагування щодо деяких послуг (продовження / закінчення терміну дії) або мобілізація для прискорення або продовження дії надання інших послуг.
Фінансова політика	Підтримка бізнесу та працівників (гранти і позики бізнесу, кредитні гарантії/канікули, відстрочка сплати податків, збільшення витрат на охорону здоров'я і соціальне забезпечення).
Державні закупівлі	Спрощення процедури державних закупівель щодо забезпечення виконання заходів, необхідних для захисту здоров'я і життя людини. Проведення органами, які здійснюють закупівлю товарів, робіт, послуг, узгоджених процедур без попередньої публікації або організація конкурсної процедури зі скороченими термінами.
Комунікації	Аудити та комунікаційна діяльність проводяться з використанням ІТ-рішень і мінімального особистого контакту.

\*Складено автором за джерелом [25]

Норми національного законодавства, які регулюють правовідносини із введення надзвичайних режимів, містять низку запобіжників, а саме: встановлюють конкретний термін введення і продовження надзвичайних режимів; певним чином обмежують дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень (Президента України) у зв'язку із введенням надзвичайних режимів; визначають окрему гілку публічної влади (законодавчу владу), яку наділяють повноваженнями із затвердження Указу Президента України щодо введення надзвичайних режимів та, відповідно, переліку і глибини обмежень прав і свобод людини та ін. [12].

**Висновки з проведеного дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Отже, необхідні подальша інвентаризація і аудит того, як системи фінансового управління та звітності впоралися з кризою. У кожній окремій країні міністерства фінансів повинні оцінити, наскільки добре їх система фінансового управління та звітності працює під час кризи й економічної невизначеності. Також будуть потрібні зовнішні аудити, що враховують точки зору всіх ключових зацікавлених сторін (міністерства фінансів, органів реалізації заходів, парламентів, зовнішніх аудиторів і т. д.). Урядам необхідно підвищити інституційну стійкість в разі майбутніх криз і потрясінь та продовжити подальшу цифровізацію процесів, щоб уникнути майбутніх масштабних криз [13].

Кризове реагування на стратегічному та оперативному рівнях та публічне управління в умовах епідемічних викликів мають спиратися на сформовану державну політику, що включає взаємодію окремих осіб, груп, суб'єктів, об'єднань та мереж і розроблені умови локальних взаємодій та вирішення проблематики на глобальному рівні. Глобальне управління повинно реалізовувати функції загальної координації, регулювання та реалізації політики, пов'язаної з публічними та приватними суб'єктами, які можуть діяти за межами юрисдикції держави. В зазначеному напрямі доцільним стане впорядкування міждержавних актів щодо координації дій та алгоритмів реагування на випадок надзвичайних ситуацій епідемічного характеру.

**Література.**

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Бурбела Т. М., Кондратов С. І. Деякі проблеми реагування на поширення COVID-19 у контексті забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-04/krytychna-infrastructura-pry-covid-19-1.pdf>

3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

4. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 р. № 1645-III. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1645-14>.

5. Про схвалення Стратегії забезпечення біологічної безпеки та біологічного захисту за принципом “єдине здоров’я” на період до 2025 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінет Міністрів України від 27 листопада 2019 р. № 1416-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1416-2019-%D1%80#Text>

6. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text>.

7. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

8. Положення про Міністерство охорони здоров’я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF?find=1&text=%F4%F3%ED%EA%F6 #w11>.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 17.03.2020 р. № 530-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20>.

10. Губар О. В. Органи місцевого самоврядування як суб’єкти забезпечення біологічної безпеки держави. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління. 2018. Т. 29(68). № 1. С. 55-60.

11. Public Administration: Responding to the COVID-19 Pandemic. OECD, 2020. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/SIGMA-mapping-response-EU-members-coronavirus.pdf>.

12. Коросташова І. М. Режим надзвичайного стану під час пандемії: механізм правового регулювання як гарантія забезпечення дотримання принципу верховенства права. The Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2020. № 6. С. 31-40.

13. Government financial management and reporting in times of crisis. OECD, 2020. URL: <https://doi.org/10.1787/3f87c7d8-en>.

## References.

1. The Verkhovna Rada of Ukraine, The Law of Ukraine "Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 12 Jan 2021).

2. Burbela, T. M. and Kondratov, S. I. "Some challenges in responding to the spread of COVID-19 in the context of ensuring the security and resilience of critical infrastructure", *Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen*, available at: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-04/krytychna-infrastruktura-pry-covid-19-1.pdf> (Accessed 12 Jan 2021).

3. President of Ukraine (2015), Decree of the President of Ukraine "On the National Security Strategy of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (Accessed 12 Jan 2021).

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2000), The Law of Ukraine "On protection of the population from infectious diseases", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1645-14> (Accessed 12 Jan 2021).

5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2019), Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Strategy for Biosafety and Biological Protection on the principle of "single health" for the period up to 2025 and approval of the action plan for its implementation", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1416-2019-%D1%80#Text> (Accessed 12 Jan 2021).

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1994), The Law of Ukraine "On ensuring the sanitary and epidemic well-being of the population", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text> (Accessed 12 Jan 2021).

7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "About the Cabinet of Ministers of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (Accessed 12 Jan 2021).

8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Regulations on the Ministry of Health of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF?find=1&text=%F4%F3%ED%EA%F6 #w11> (Accessed 12 Jan 2021).

9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2020), The Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Aimed at Preventing the Occurrence and Spread of Coronavirus Disease (COVID-19)", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20> (Accessed 12 Jan 2021).

10. Hubar, O. V. (2018), "Local governments as subjects of biological security of the state", *Vcheni zapysky Tavriiskoho natsionalnoho universytetu imeni V. I. Vernadskoho. Seriya : Derzhavne upravlinnia*, vol. 29(68), issue 1, pp. 55-60.

11. Public Administration: Responding to the COVID-19 Pandemic. OECD, 2020. available at: <http://www.sigmaweb.org/publications/SIGMA-mapping-response-EU-members-coronavirus.pdf> (Accessed 12 Jan 2021).

12. Korostashova, I. M. (2020), "A state of emergency during a pandemic: a mechanism of legal regulation as a guarantee of compliance with the rule of law", *The Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine*, vol. 6, pp. 31-40.

13. Government financial management and reporting in times of crisis. OECD, 2020, available at: <https://doi.org/10.1787/3f87c7d8-en> (Accessed 12 Jan 2021).

*Стаття надійшла до редакції 18.01.2021 р.*