

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В МІСТІ КИЄВІ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ COVID-19

Процес організації публічного управління в місті Києві є доволі складним оскільки Київ поєднує в собі не лише статус адміністративно-територіальної одиниці в межах якої проживає територіальна громада, але і виконує столичні функції, що накладає одночасно і певний відбиток на суспільно-політичні процеси в місті, і створює проблему досягнення максимального балансу інтересів держави та територіальної громади. Найбільше ці суперечності та проблеми розкрилися під час пандемії COVID-19 та ускладнилися заходами забезпечення епідеміологічної безпеки в Україні, які пов'язані із запровадженням певних обмежень для територіальної громади міста Києва. Актуалізація вирішення таких проблем пов'язана в першу чергу із недопущенням погіршення соціально-економічного становища територіальної громади м. Києва, а також за для обмеження влади держави та недопущення її втручання в справи територіальної громади, що прямо порушує принципи місцевого самоврядування.

Загалом, проблема запровадження обмежувальних заходів під час пандемії COVID-19 є предметом доволі великої кількості дискусій, які мають переважно суспільно-політичний характер, але на сьогодні ця проблема потребує наукового обґрунтування та дискурсу, оскільки, як демонструють глобальні тенденції, питання запровадження особливих обмежувальних режимів продовжує бути актуальним в політиці більшості країн. Вирішуючи проблему ефективності публічного управління в м. Києві в період пандемії COVID-19 слід в першу чергу звернути увагу на нормативно-правове обґрунтування можливості запровадження обмежувальних заходів, а також моделей та способів вирішення проблем поширення вірусу SARS-CoV-2 саме органами місцевого самоврядування без втручання чи обмеження їх прав з боку держави.

Так, слід зауважити, що місцеве самоврядування в м. Києві реалізується на правових засадах та регулюється наступними нормативно-правовими актами: Конституцією України [1], Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6], «Про місцеві державні адміністрації» [7], «Про столицю України -

місто-герой Київ» [9], Статутом територіальної громади м. Києва, затвердженого Рішенням Київської міської ради від 28.03.2002 року № 371/1805 [8]. Системний аналіз вказаних нормативно-правових актів демонструє наступні особливості реалізації публічного управління в м. Києві з урахуванням пандемії COVID-19:

по-перше, оскільки відповідно до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про столицю України - місто-герой Київ» Київський міський голова після свого обрання стає фактично єдиною кандидатурою, яку Президент України розглядає при призначенні на посаду Голови Київської міської державної адміністрації, то саме на нього покладається обов'язок і відповідальність за реалізацію державної політики в столиці в частині обмеження поширення пандемії COVID-19 та протидії її наслідкам;

по-друге, відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Статуту територіальної громади м. Києва Київський міський голова є гарантом захисту права територіальної громади м. Києва на реалізацію місцевого самоврядування, а саме це право не може бути обмежене державою, про що чітко зазначається в ст. 140 Конституції України [1].

по-третє, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає доволі широкі повноваження органам місцевого самоврядування в частині запровадження заходів спрямованих на встановлення особливих режимів функціонування сектору громадського транспорту, громадського харчування та соціального обслуговування в межах адміністративно-територіальної одиниці, в якій проживає відповідна громада. Крім того, на підставі положень вище зазначеного закону, органи місцевого самоврядування можуть залучати саму громаду до заходів спрямованих на протидію поширенню пандемії COVID-19 або боротьби із її наслідками.

Однак, необхідно враховувати те, що державна політика в Україні в період пандемії COVID-19 реалізується за допомогою механізмів запроваджених відповідно до Законів України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [5], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» [2], а також Постановами Кабінету Міністрів України: «Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 22 липня 2020 року № 641 [4]; «Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 09 грудня 2020 року №

1236 [3]. Системний аналіз наведеного масиву нормативно-правових актів з урахуванням положень законодавства, яким регулюється реалізація місцевого самоврядування в м. Києві приводить до можливості зробити наступні висновки:

по-перше, запровадження органами державної влади в імперативному порядку обмежень, навіть спрямованих на подолання наслідків пандемії COVID-19 грубо порушує одразу декілька конституційних гарантій прав та свобод людини, а також прав громади, а саме: право на повагу державою гідності людини, її прав і свобод (ст. 3, 28 Конституції України); право на свободу та особисту недоторканність людини (ст. 29 Конституції України); право на свободу пересування в межах України (ст. 33 Конституції України) [1]. Однак, майже всі перелічені вище статті містять в собі правову сентенцію, якою встановлюються винятки «обмежень, які встановлюються законом» [1];

по-друге, наведені вище Постанови Кабінету Міністрів України № 641 від 22 липня 2020 року та № 1236 від 09 грудня 2020 року встановлюють особливість функціонування майже всього сектору соціального обслуговування та громадських послуг, що означає втручання держави в діяльність органів місцевого самоврядування, оскільки правом визначати режим функціонування відповідних суб'єктів господарювання наділені місцеві ради та їх виконавчі органи.

Таким чином, ми приходимо до двох доволі суперечливих висновків. З одного боку конституційні права людини можуть обмежуватися у випадках встановлених законом, з іншого – такі обмеження означають наявність конфлікту між особистими інтересами людини і громадянина та суспільними інтересами всього населення країни. Запроваджуючи спеціальні обмежувальні заходи, Уряд намагається задовольняти суспільні потреби загальнодержавного масштабу, однак в умовах протидії пандемії COVID-19, на нашу думку, таку модель інтересів: «суспільні – індивідуальні», необхідно переглянути та запровадити таку модель «суспільні інтереси – інтереси територіальної громади». Це означає, що держава не може запроваджувати обмежувальні заходи для жителів конкретної або всіх територіальних громад, оскільки характер та «жорсткість» обмежень можуть і повинні визначати органи місцевого самоврядування для території власного підпорядкування. При чому такі обмеження можуть і повинні встановлюватися з урахуванням думки самої громади, яка виражається через місцеві ініціативи, громадські слухання, зібрання, звернення, петиції тощо.

В той же час, держава повинна запроваджувати обмежувальні заходи спрямовані на недопущення порушення представниками інших територіальних громад інтересів тих громад, які запроваджують в себе відповідні заходи

протидії поширенню пандемії COVID-19. Тобто, органи місцевого самоврядування, керуючись інтересами власної територіальної громади, можуть прагнути або обмеження пересування через її територію представників інших територіальних громад, або навіть заборону переміщення на територію такої громади осіб без визначених необхідними, на думку органів місцевого самоврядування, захисних засобів, дозвільних документів, в тому числі - щеплень.

З точки зору територіальної громади м. Києва, враховуючи особливість столичних функцій, територіальна громада може вимагати від органів місцевого самоврядування заборони будь-яких масових заходів за участі представників інших територіальних громад або запровадження спеціального пропускового режиму на територію м. Києва, або введення в дію транспортно-логістичних маршрутів навколо м. Києва. Тобто територіальної громади м. Києва може вимагати від своїх представницьких органів вжиття будь-яких правових заходів, які відповідають її інтересам та обґрунтовуються необхідністю протидії поширенню та подолання наслідків пандемії COVID-19.

Підсумовуючи, слід звернути увагу на наступні основні аспекти особливості реалізації місцевого самоврядування та публічного управління в м. Києві в умовах пандемії COVID-19. По-перше, Київський міський голова повинен в першу чергу захищати інтереси своєї територіальної громади з розрахунку інтересів більшості, і в якості особи, що займає посаду голови Київської міської державної адміністрації реалізовувати державну політику на місці з урахуванням особливого статусу м. Києва. По-друге, органи місцевого самоврядування в м. Києві повноважні запроваджувати обмежувальні заходи та приймати інші рішення спрямовані на досягнення інтересів територіальної громади м. Києва щодо недопущення поширенню пандемії COVID-19. По-третє, в таких умовах держава повинна не розробляти загальнодержавні обмежувальні заходи, а створювати виключно системну методичну підтримку діяльності органів місцевого самоврядування в реалізації боротьби з поширенням пандемії COVID-19, яка визначається особливостями територіальних громад та їх соціально-економічними показниками, а також гарантувати та захищати відповідне право територіальної громади на такі заходи.

Таким чином, зміна самої концепції діяльності держави і розширення можливостей і участі органів місцевого самоврядування в питаннях реалізації та захисту інтересів територіальної громади під час пандемії COVID-19, органічно призведе до зміни моделі дотримання балансу між суспільними інтересами та індивідуальними на модель «суспільні інтереси – інтереси територіальної

громади». В такий спосіб не лише швидше реалізується мета та місія децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування в Україні, але й швидше обмежиться поширення пандемії COVID-19 на її території.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Конституція від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19): Закон України від 17.03.2020 № 530-ІХ. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text>
3. Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 09 грудня 2020 року № 1236. – URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantinu-ta-zaprovadzheniya-obmezhuvalnih-protiepidemichnih-zahodiv-1236-091220>
4. Про встановлення карантину та запровадження посиленних протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 року № 641. – URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantinu-ta-zapr-641>
5. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 № 1645-ІІІ. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text>
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-ХІV. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
8. Про Статут територіальної громади міста Києва: Рішення Київської міської ради від 28.03.2002 року № 371/1805. – URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/status-terytorialnoyi-gromady-mista-kyyyeva>
9. Про столицю України - місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 № 401-ХІV. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text>