

Чорний О.В.

Міжрегіональна Академія управління персоналом

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19 НА ЗАСАДАХ ПАРТНЕРСТВА В СУСПІЛЬНО-ВЛАДНІЙ ВЗАЄМОДІЇ

На державу покладається позитивний обов'язок із захисту прав громадян та сприяння реалізації цього права, що повинно бути відображене у правовій базі держави, а також у нормативних актах, що регулюють роботу правоохоронних органів у цій сфері. Користування цим правом не підлягає жодним обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної або громадської безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших осіб.

Під час надзвичайного стану держави можуть вживати заходи, які є відступленням від зобов'язань, але такі заходи повинні носити винятковий і тимчасовий характер. Пандемія стала особливим викликом для держав, і оскільки ВООЗ встановила, що багатолюдні натовпи людей особливо сприяють передачі COVID-19, то законність і пропорційність тих чи інших конкретних обмежень залежить від особливостей кожної конкретної ситуації. Питання про те, чи були обмеження, введені в різних країнах, виправданими з огляду на необхідність захистити здоров'я населення і чи відповідали вони вимогам співрозмірності і законності, має вирішуватися відносно кожного конкретного випадку, беручи до уваги конкретні місцеві умови і на основі чинних міжнародних норм.

У деяких країнах, в яких було оголошено надзвичайний стан або аналогічний режим, повноваження законодавчої гілки влади були передані виконавчій, яка згодом обмежила право на певну свободу громадян рішенням уряду. Розрізнялися і ступінь парламентського нагляду за передачею повноважень, і можливість судового оскарження рішень, термін дії обмежень в одних країнах був невідомий, а в інших – чітко визначений. У міру розвитку ситуації деякі країни почали поетапно скасовувати обмеження.

Публічні заходи, що проводяться онлайн, все ще залишаються досить новим явищем, і чіткого визначення таких зборів поки не існує. Особливе значення тут має доступ до Інтернету, і не можна допускати відключення Інтернету або обмежень доступу заради недопущення дебатів. Різні форм мобілізації і протесту в Інтернеті не можуть вважатися повноцінною заміною свободи зібрань в тому обсязі, в якому вона гарантована міжнародно-правовими нормами і стандартами в галузі прав людини. Дуже велику роль у забезпеченні більш суворого дотримання права на свободу зборів грає моніторинг публічних зібрань.

Незалежний моніторинг зборів здійснювався головним чином організаціями громадянського суспільства та міжнародними органами, місіями і інститутами з прав людини. Через кризу, пов'язану з COVID-19, всі основні моніторингові органи зазнавали труднощів і стикалися з обмеженнями під час виконання своєї функції. Незважаючи на це, відповідні організації та міжнародні інститути продовжували активно наглядати за ситуацією із забезпеченням свободи громадян, вказуючи урядам відповідних держав на виявлення проблем і недоліків.

Ключові слова: реалізація, державна політика, суспільно-владна взаємодія, механізми, соціально-гуманітарна сфера, пандемія, партнерство.

Постановка проблеми. До початку поточної соціально-економічної кризи громадські об'єднання вже зустрічалися з обмеженнями у тому числі з законодавчими та адміністративними бар'єрами, що перешкоджають отриманню певними категоріями неурядових організацій фінансування з внутрішніх і закордонних джерел, повною заборонаю на зовнішнє

фінансування або ж введенням нових, більш жорстких вимог щодо звітності та розкриття інформації [9]. Обмеження повинні завжди мати вузьке тлумачення, забезпечуватися за допомогою заходів, пов'язаних із найменшим втручанням, і за жодних обставин не можуть призводити до анулювання даного права або до посягання на його сутність.

Незважаючи на пандемію, основні принципи застосування сили правоохоронними органами повинні залишатися незмінними, і всі представники органів правопорядку під час застосування сили повинні дотримуватися принципів законності, необхідності і пропорційності, а співробітники, які застосовують силу в порушення цих принципів, повинні бути притягнені до відповідальності. Необхідно з насторогою сприймати інформацію про прийняття деякими державами законів та розроблення ними планів, які за своїм змістом вимагають широкого громадського обговорення або які в минулому вже провокували протести.

Аналіз останніх досліджень. Відповідно до опублікованих висновків численних дослідників актуальним є забезпечення масштабних громадських консультацій під час розробки та введення в дію будь-яких обмежень, пов'язаних із надзвичайною ситуацією, також слід проаналізувати тимчасові обмежувальні заходи з урахуванням різних факторів, а також оцінити їх вплив на осіб з інвалідністю. Рекомендується розглянути можливість відкласти ухвалення законів і планів розвитку під час дії обмежень на свободу вираження поглядів та інших прав, обмежень, що перешкоджають громадському обговоренню, вони не повинні використовуватися для того, щоб приймати спірні закони або плани розвитку.

Існує потреба забезпечити дотримання свободи висловлення поглядів у тому числі за допомогою надання безперешкодного доступу до онлайн-середовища. Необхідно гарантувати, щоб штрафи і покарання за порушення обмежень і недотримання епідеміологічних заходів застосовувалися відповідним чином і не були надмірно жорсткими [7]. Рекомендується підтримувати і заохочувати діяльність організацій громадянського суспільства, тією мірою, якою це можливо в умовах пандемії, визнаючи позитивний внесок цих зусиль із моніторингу у зміцнення дотримання основних прав.

Держави неодноразово заявляли про те, що всі форми об'єднань, групи за інтересами, професійні спілки і політичні партії надзвичайно важливі для сильної демократії. Обмеження свободи об'єднань слід розглядати в контексті тенденції до звуження простору для громадянського суспільства в низці країн Європейського Союзу, що спостерігається в останні роки. Крім цього, в деяких країнах на можливостях для роботи груп і організацій громадянського суспільства, а також фізичної безпеки їхніх представників, позначилися негативна дискредитація таких об'єднань.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування реалізації механізмів державної соціально-гуманітарної політики із урахуванням партнерських взаємовідносин у суспільно-владній взаємодії в період пандемічних викликів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Умови діяльності громадських об'єднань у низці держав погіршилися через надзвичайні заходи, введені в рамках реагування на пандемію COVID-19. У деяких державах були введені обмеження на свободу висловлення поглядів і доступ до інформації, які негативно відбилися на виконанні громадянським суспільством його наглядової функції, а також відсунула на задній план думки критиків і обмежила можливості незгодних громадян звернутися до осіб, які приймають рішення, та вплинути на проведену політику і прийняті закони. У цій ситуації існує небезпека того, що під приводом боротьби з пандемією можуть бути нові обмеження, що перешкоджають діяльності різних видів об'єднань.

Серйозний ризик полягає в тому, що деякі уряди можуть використовувати надзвичайні заходи для того, щоб виправдати введення додаткових обмежень щодо діяльності громадянського суспільства [5]. У довготерміновій перспективі це може призвести до необґрунтованого і невідповідного ущемлення прав на свободу висловлення поглядів та свободу об'єднань. Об'єднання, як і громадянське суспільство у цілому, повинні розглядатися як важливі партнери державних органів у справі розробки надзвичайних політичних і законодавчих заходів, пов'язаних із пандемією, а також у поширенні інформації, доступної для всього населення, і надання підтримки і послуг громадам.

Об'єднання, які надають підтримку громадам, традиційно вважаються особливо вразливими і внаслідок цього потребують додаткового захисту. Введення надзвичайного стану не має стати приводом для репресій проти окремих груп населення, меншин або окремих людей. Громадські об'єднання, як і громадянське суспільство в цілому, повинні розглядатися як важливі партнери державних органів у справі розробки надзвичайних політичних і законодавчих заходів, пов'язаних із пандемією, а також розповсюдження інформації, доступної для всього населення, і надання підтримки і послуг суспільним громадам.

У цілому багато заходів, вжитих у рамках боротьби з пандемією, не відображали найважливішу роль свободи об'єднань як права людини, необхідні для функціонування демократії, а також що уособлює ключову умову для реалізації

інших основних свобод [3]. Обмеження щодо громадянського суспільства були суттєвими під час пандемії, вони особливо вплинули на можливості організацій громадянського суспільства вести свою звичайну діяльність, а також брати участь у процесах прийняття державних рішень, обмеження позначилися і на можливості реєструвати такі організації та управляти ними, на їх доступі до ресурсів.

Суворі закони про введення карантину й ізоляції в цілому не дозволили об'єднанням продовжити свою нормальну діяльність, оскільки в багатьох країнах вони не були віднесені до категорії організацій, які надають життєво важливі послуги і у зв'язку із цим проводять роботу під час карантину. Багатьом об'єднанням довелося відкласти заплановані заходи або перенести частину з них в Інтернет. Найважче довелося тим об'єднанням, які надають підтримку вразливим громадам і діяльність яких передбачає близьку взаємодію або фізичний контакт. При цьому саме громадянське суспільство відіграє ключову роль у наданні підтримки і послуг найуразливішим особам в тому числі бездомним, незаможним.

Під час пандемії COVID-19 у низці інших країн обмеження, пов'язані з пандемією, ще більше посилили і без того суворі закони і практичні норми, що стосуються діяльності об'єднань. Участь об'єднань у формуванні політики і законотворчих процесів є одним із головних принципів демократичного законодавства, проте слід зазначити, що громадянське суспільство в основному не було пристосовано до цієї роботи, з ними не консультувалися в процесі розробки, реалізації або перегляду надзвичайних заходів [1]. Іноді ті чи інші надзвичайні закони прямо виключали участь об'єднань у законотворчих процесах або суспільних діалогах у ході таких процесів.

Це викликає особливу тривогу, оскільки об'єднання є часто головними представниками інтересів громад і недостатньо представлених груп населення у процесах прийняття державних рішень. Право на участь у суспільному житті повинне забезпечуватися і під час надзвичайних ситуацій, особливо з урахуванням того, що воно дозволяє належним чином врахувати конкретні потреби і очікування недостатньо представлених осіб або груп, тим самим підвищуючи ефективність реагування на пандемію [10]. Деякі країни, посилюючись на пандемію, ввели нові норми, що нівелюють незалежність і автономію об'єднань або ще більше ускладнюють участь об'єднань в ухваленні державних рішень.

У кількох державах були прийняті законодавчі положення або внесені поправки в законодавство та використані вже наявні норми, що передбачають притягнення до кримінальної відповідальності за поширення недостовірної інформації про пандемію. Крім цього, такі положення самим своїм існуванням здійснюють вплив на об'єднання і громадянське суспільство в цілому, особливо коли за владою і раніше була помічена схильність до зловживання повноваженнями з метою зменшення критики або обмеження висловлювання думки.

Подібні положення про недостовірну інформацію несумісні із зазвичай застосованими міжнародними стандартами, що стосуються обмеження прав на свободу висловлення думки, і можуть необґрунтовано обмежувати можливості громадянського суспільства у здійсненні моніторингу, проведенні аналізу і наданні інформації з питань, що зачіпають суспільні інтереси [8]. Боротьба з інформацією, що становить загрозу суспільному здоров'ю, дійсно є необхідною для влади під час надзвичайної ситуації, пов'язаної з пандемією COVID-19, проте найкращим способом вирішення цього завдання буде забезпечення доступу до незалежних і різноманітних джерел інформації.

Незважаючи на важливість вільного здійснення суб'єктами громадянського суспільства в тому числі об'єднаннями, журналістами і правозахисниками свого права на пошук, отримання і передачу ідей та інформації, будь то інформація про кризу, методи реагування влади або інші питання, в низці країн за допомогою законів або на практиці були посилені правила, що регулюють доступ до публічної інформації. У розпорядженні державних органів управління повинна бути необхідна для цього інфраструктура, що дозволить спростити створення об'єднань і ведення ними відповідної діяльності.

У низці держав у доповнення до наявного законодавства, котре і раніш надмірно обмежувало доступ до міжнародного фінансування та ресурсів, пандемія COVID-19 створила нові труднощі для обсягів доступу до фінансових та інших ресурсів [6]. Це викликало особливу занепокоєність на тлі скорочення обсягу можливого збільшення витрат через кризу в тому числі витрат на забезпечення працівників обладнанням, необхідним для віддаленої роботи, та засобами індивідуального захисту. Крім цього, правила фінансових донорів можуть бути недостатньо гнучкими і не дозволяти перенаправляти кошти на вирішення нових першочергових завдань або перено-

сити термін освоєння бюджету на час після скасування карантину.

Усе це негативно впливало на здатність об'єднань надавати підтримку і послуги суб'єктам, що потребують цього, особливо найбільш нужденним у них особам або громадам. У низці держав були відзначені позитивні тенденції, які склалися в тому, що благодійні та соціальні організації були безпосередньо віднесені до числа суб'єктів, що надають життєво важливі послуги і мають дозвіл продовжити роботу під час кризи. Крім цього, в деяких окремих державах програми підтримки бізнесу, спрямовані на пом'якшення наслідків пандемії, поширювалися і на об'єднання.

Державам не слід допускати надмірних обмежень щодо діяльності об'єднань під час надзвичайної ситуації у сфері охорони здоров'я, рекомендується розглянути можливість ввести окремі винятки, що дозволяють об'єднанням продовжувати роботу і забезпечують їм доступ до громад, яким вони допомагають [2]. Держави повинні утримуватися від введення кримінальної відповідальності та від прийняття інших подібних норм; замість цього слід надавати доступ до незалежних і різноманітних джерел якісної інформації.

Органи державної влади мають надавати громадянському суспільству та громадськості чітку, точну, своєчасну та доступну інформацію з питань громадської охорони здоров'я, введених надзвичайних заходів і реагування на надзвичайну ситуацію в галузі охорони здоров'я. Необхідно прагнути до того, щоб нормативні та правові положення, які вводяться, стосувалися об'єднань, були гнучкими і дозволяли здійснювати реєстрацію, надавати звітність та виконувати будь-які інші фінансові та адміністративні вимоги онлайн, включаючи проведення щорічних загальних зборів, також слід створити необхідну для цього інфраструктуру, що дозволить спростити створення об'єднань і ведення ними статутної діяльності.

Для того, щоб забезпечити продовження функціонування та здійснення ключової діяльності громадянського суспільства, держави повинні продовжити терміни виконання вимог до надання звітності та виконання інших адміністративних формальностей [4]. Необхідно визнавати найважливішу роль, яку багато об'єднань грають у реагуванні на надзвичайну ситуацію в галузі суспільної охорони здоров'я, і надавати громадським організаціям доступ до засобів, що виділяються юридичним особам для пом'якшення наслідків пандемії.

Висновки. Слід забезпечити, щоб ці обмеження супроводжувалися вказівками для органів влади, відповідальних за їх реалізацію, а також для тих, кого ці обмеження стосуються, з метою зведення до мінімуму можливих зловживань або можливості неповної реалізації заходів. Необхідно забезпечити наявність в осіб та громад ефективного засобу правового захисту, що дозволяє оскаржити або домагатися перегляду введених заходів і рішень, що стосуються реалізації цих заходів.

Слід проводити періодичний перегляд введених обмежень, здійснювати моніторинг їх наслідків і коригувати обсяг обмежень відповідно до змін епідеміологічних ризиків. Керівники органів державної влади повинні швидко і рішуче виступати з публічним засудженням будь-яких форм підбурювання до дискримінації, ворожнечі або переконань, слід у попереджувальному порядку підтримувати установки, що заохочують солідарність, надію і інтеграцію всіх осіб. Потрібно забезпечити, щоб в умовах більш активного використання соціальних мереж та інших онлайн-технологій забезпечувався належний захист недоторканності приватного життя і персональних даних. Слід створити постійно діючі канали зв'язку і контактні пункти на національному та місцевому рівні з метою зміцнення довіри між державою і представниками різних громадських організацій.

Список літератури:

1. Європа і коронавірус. Вдала антикризова стратегія ЄС і що говорять аналітики. URL: https://24tv.ua/investment/evropa_i_koronavirus_naskilki_vdala_antikrizova_strategiya_yes_i_shhogovoyat_analitiki_n1316553.%202020.%2012.04 (дата звернення: 04.04.2020).
2. Заха Д., Мовчан В., Кравчук В., Економічний вплив пандемії Covid-19 на Україну. Аналітичне дослідження. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/GET_UKR_PS_01_2020_ua.pdf (дата звернення: 01.05.2020).
3. Колодяжний М.Г. Вплив карантину на стан злочинності в Україні. *Правові засади епідемічної безпеки: виклики та перспективи*: матеріали Інтернет конф., (м. Полтава, 29 квіт. 2020 р.). Харків : Право, 2020. С. 153–160.
4. Комісаренко С.В. Полювання вчених на коронавірус SARS-COV2, що викликає COVID-19: наукові стратегії подолання пандемії. *Вісник НАН України*. 2020. № 8.

5. Коронавірус може призвести до масштабного економічного шоку в Європі – Лагард. URL: <https://suspilne.media/18912-koronavirus-moze-prizvesti-do-masstabnogoekonomichnogo-soku-v-evropi-lagard/> (дата звернення: 12.05.2020).
6. Коронавірусна хвороба 2019 в Україні. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki> (дата звернення: 11.05.2020).
7. Кулицький С. Проблеми розвитку економіки України, обумовлені пандемією коронавірусу COVID-19 у світі, та пошук шляхів їх розв'язання. *Україна: події, факти, коментарі*. 2020. № 9. С. 47–53.
8. Малиновська О. Міграція і коронакриза. *Міграція*. 2020. № 6. С. 12.
9. Мельник К.Ю. Дистанційна робота як засіб забезпечення життєдіяльності людини та держави в умовах обмежувальних заходів, спрямованих на запобігання поширенню коронавірусної інфекції (COVID-19). *Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення: тези доповідей учасників міжнародної наук.-практ. конф. (Київ, 16 квітня 2020 р.)* / за ред. проф. М.І. Іншина. Київ : ФОП Маслаков, 2020. С. 64–67.
10. Подколзіна С. Як реагують інші країни на COVID-19? URL: <https://ces.org.ua/how-countries-reacted-on-coronavirus-crises/> (дата звернення: 20.08.2020).

Chorny O.V. MECHANISMS OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC HEALTH POLICY DURING THE COVID-19 PANDEMIC IN THE PUBLIC-GOVERNED PARTNERSHIP

The state has a positive obligation to protect the rights of citizens and promote the implementation of this right, which should be reflected in the legal framework of the state, as well as in regulations governing the work of law enforcement agencies in this area. The exercise of this right shall not be subject to any restrictions other than those imposed by law and necessary in a democratic society in the interests of national or public security, public order, public health and morals, or the protection of the rights and freedoms of others.

During a state of emergency, States may take measures that derogate from obligations, but such measures must be exceptional and temporary. The pandemic has become a particular challenge for States, and since the WHO has found that large crowds of people are particularly conducive to the transmission of COVID-19, the legitimacy and proportionality of specific restrictions depend on the specifics of each situation. The question of whether the restrictions imposed in different countries were justified by the need to protect the health of the population and whether they met the requirements of coherence and legality must be decided on a case-by-case basis, taking into account specific local conditions and on the basis of current international norms.

In some countries where a state of emergency or similar regime has been declared, the powers of the legislature have been transferred to the executive, which has subsequently restricted the right to a certain freedom of citizens by government decision. There was a difference in the degree of parliamentary oversight of the transfer of powers, and the possibility of judicial appeal against decisions, the duration of restrictions in some countries was unknown, and in others - clearly defined. As the situation progressed, some countries began to phase out restrictions.

Online public events are still a fairly new phenomenon, and there is no clear definition of such meetings. Of particular importance here is access to the Internet, and Internet disconnection or access restrictions should not be allowed to prevent debate. Various forms of mobilization and protest on the Internet cannot be considered a full-fledged replacement for freedom of assembly to the extent that it is guaranteed by international law and human rights standards. Monitoring of public assemblies plays a very important role in ensuring stricter observance of the right to freedom of assembly.

Independent monitoring of the meeting was carried out mainly by civil society organizations and international bodies, missions and human rights institutions. Due to the COVID-19 crisis, all major monitoring bodies have experienced difficulties and constraints in their performance. Nevertheless, the relevant organizations and international institutions continued to actively monitor the situation with the freedom of citizens, pointing out to the governments of the respective states to identify problems and shortcomings.

Key words: *implementation, state policy, social-power interaction, mechanisms, social-humanitarian sphere, pandemic, partnership.*