

ЗАКЛАД ВИЩОЇ ОСВІТИ
«МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ДЗЮБЕНКО ОЛЕКСАНДР ЛЕОНІДОВИЧ

УДК 342.95: 349.6

ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ЩОДО КАРАНТИНУ ЛЮДЕЙ

12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **Дзюбенко О. Л.**

Науковий керівник: **Шаповалова Інна Олександрівна**, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

Одеса – 2025

АНОТАЦІЯ

Дзюбенко О.Л. Адміністративна відповідальність за порушення правил щодо карантину людей. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Міжнародний університет бізнесу і права Міністерства освіти і науки України; Одеський державний університет внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, Одеса, 2025.

У дослідженні здійснено доктринальний аналіз та запропоновано новий підхід до вирішення наукової проблеми визначення концептуальних засад адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей, а також шляхів удосконалення адміністративного законодавства з означеного питання. З'ясовано, що під терміном «карантин» слід розуміти правовий режим, що включає в себе комплекс адміністративних, медико-санітарних, організаційних, обмежувальних, протиепідемічних заходів, які запроваджуються з метою не допустити поширення інфекційних захворювань, обмежені в часі та просторі та передбачають відокремлення карантинного об'єкта від інших об'єктів. Визначено риси карантину, що дозволяють відмежовувати його від інших суміжних понять: карантин – це правовий режим із чіткими правовими критеріями його запровадження та регламентацією карантинно-обмежувальних заходів різної спрямованості (адміністративних, медико-санітарних, організаційних, правових, обмежувальних, протиепідемічних); такі заходи обмежені часом і місцем; вони встановлюються з певною метою: не допустити поширення інфекційних захворювань на території держави; карантин передбачає відокремлення (ізоляцію) карантинного об'єкта від інших та здійснення моніторингу щодо нього.

Визначено, що нормативне врегулювання карантинно-обмежувальних заходів в Україні було встановлено Кабінетом Міністрів України. Водночас обмеження

прав і свобод людини, які були встановлені в межах дії карантину, мали відбуватись відповідно до Конституції та законів України. В Україні такі обмеження були встановлені неналежним суб'єктом – Кабінетом Міністрів України – у постанові, хоча Конституція України вимагає прийняття такого рішення лише Верховною Радою України в законі та на певний строк.

З'ясовано, що надзвичайний стан і карантин є екстремальними адміністративно-правовими режимами, а тому вони мають багато спільних рис, які є характерними для даної категорії режимів: підставою їх запровадження є наявність загрози національній безпеці держави; зміна компетенції органів публічної влади; зміна правового статусу фізичних і юридичних осіб, а саме обмеження їхніх прав і свобод та покладання додаткових обов'язків; застосування засобів дисциплінарного й адміністративного примусу до порушників режиму тощо. Основні відмінності цих режимів зумовлені тим, що надзвичайний стан належить до надзвичайних режимів, а карантин – до екстраординарних. Карантин відрізняється від надзвичайного стану процедурою встановлення, строком дії, обсягом обмежень прав фізичних і юридичних осіб, заходами по ліквідації надзвичайної ситуації, юридичною відповідальністю суб'єктів.

Стаття 44³, якою передбачена санкція за порушення правил щодо карантину людей, належить до адміністративних правопорушень у галузі охорони праці і здоров'я населення (глава 5 КУпАП). Ця глава об'єднала дві різні сфери: охорону праці і охорону здоров'я. Нами було з'ясовано, що об'єднання двох родових об'єктів правопорушень в одній главі КУпАП ускладнює реалізацію провадження в справах, при чому окремі статті щодо порушення правовідносин у сфері охорони здоров'я трапляються в інших главах (глава 13, глава 15).

Визначено підстави адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей: фактичну, нормативну та процесуальну. З'ясовано, що найбільше питань у контексті дослідження викликає нормативна підстава адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей,

оскільки ч. 1 (на відміну від ч. 2) ст. 44³ КУпАП не дає переліку дій, за які настає така відповідальність, а відсилає до норм чинного законодавства. Підкреслюється, що відсутність систематизованих в одному нормативно-правовому акті правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм унеможлиблює їх розуміння, а отже й дотримання пересічним громадянином.

На підставі проаналізованих ознак адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей запропоновано таке визначення: це накладання уповноваженими суб'єктами стягнень у вигляді штрафу на правопорушників правил карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм та рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами, що реалізується в особливому процесуальному порядку.

Надано характеристику складу адміністративного правопорушення за ст. 44³ КУпАП «Порушення правил щодо карантину людей». Частина 1 і ч. 2 ст. 44³ КУпАП є формальними правопорушеннями, тобто для їх кваліфікації не потрібне встановлення шкідливих наслідків, важливим є лише факт учинення діяння.

Проведено аналіз практики розгляду судами справ про порушення правил щодо карантину людей, на підставі якого виділено найбільш часті недоліки змісту протоколів про такі адміністративні правопорушення.

На підставі аналізу діяльності державних органів за період 2020–2023 років із позиції науки адміністративного права виділено два напрями оптимізації й адаптації державного управління в період пандемії: удосконалення законодавства, удосконалення правозастосовної практики. З'ясовано, що в розглянутий період другий напрям став детермінантою для першого.

З'ясовано, що в рамках реагування на пандемію понад третини держав ЄС офіційно оголосили «надзвичайний стан», як це передбачено міжнародним правом. Завдяки такому кроку спеціальним законодавством уряд зміг запровадити низку

заходів, що притаманні надзвичайному стану. На прикладі судової практики адміністративних судів Республіки Польща визначено проблеми практичного застосування адміністративних штрафів за невиконання запроваджених в умовах надзвичайної епідемічної ситуації розпоряджень, заборон чи обмежень. Доведено, що найбільшою мірою в умовах надзвичайної епідемічної ситуації виявився затребуваним потенціал адміністративної відповідальності.

Доведено, що найбільшою мірою в умовах надзвичайної епідемічної ситуації виявився затребуваним потенціал адміністративної відповідальності. Це пояснюється адміністративно-правовою природою режиму забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, а також оперативністю реалізації заходів адміністративної відповідальності, можливістю її застосування як щодо фізичних, так і юридичних осіб.

Аналіз практики застосування заходів адміністративного примусу під час протидії коронавірусній інфекції показав, що мала місце конкуренція між заходами адміністративного запобігання, припинення, процесуального забезпечення, відповідальності та захисту (правовідновлення). Такий стан пояснюється складністю правоохоронної ситуації, її стрімким розвитком, відсутністю напрацьованих алгоритмів діяльності, а також іншими правовими, організаційними, психологічними факторами.

Визначено, що основними адміністративно-правовими заходами стримування поширення нової коронавірусної інфекції стали адаптація законодавства до нових реалій та вдосконалення (вироблення) правозастосовної практики. З позитивного боку відзначено моментальну реакцію законодавця на загрозу національній безпеці України, яка виразилася у запровадженні нових складів адміністративних правопорушень та розширенні переліку суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності за ними. Незважаючи на невеликий проміжок часу дії режимних заходів, вони можуть і повинні критично аналізуватися з метою усунення недоліків у сфері державного управління, що, безумовно, сприятиме підвищенню рівня

захищеності держави та громадян. Зауважується, що чинне законодавство України про адміністративні правопорушення допускає охорону суспільних відносин, які можуть бути врегульовані місцевими актами. Висока динаміка загроз національній безпеці потребує пошуку та закріплення дієвого механізму її забезпечення, у якому істотну роль відіграє потенціал юридичної відповідальності, передусім, такого її публічно-правового виду, як адміністративна відповідальність.

Оперативне реагування законодавця на загрозу національній безпеці у вигляді нової коронавірусної інфекції через реформування інституту адміністративної відповідальності породило певні колізії. Вони потребують додаткової законодавчої уваги. Запропоновано внесення змін до КУпАП, Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», ст. 49 Конституції України.

З'ясовано, що висока динаміка епідемічних загроз національній безпеці потребує пошуку та закріплення дієвого механізму її забезпечення. У цьому механізмі істотну роль відіграє потенціал юридичної відповідальності, передусім такого її публічно-правового виду, як адміністративна відповідальність.

Окреслено пріоритетні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання сфери відповідальності за порушення правил щодо карантину людей.

Ключові слова: коронавірусна хвороба (COVID-19); адміністративна відповідальність; адміністративне правопорушення; порушення правил щодо карантину людей; бланкетна норма.

SUMMARY

Dzyubenko O.L. Administrative liability for violation of the rules on quarantine of people. – Qualifying scientific work on manuscript rights.

Thesis for the degree of Candidate of Legal Sciences in specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law. – Private Higher Educational Institution “International University of Business and Law”, Odesa State

University of Internal Affairs of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Odesa, 2025. Here's the English translation of your text:

The study carries out a doctrinal analysis and proposes a new approach to solving the scientific problem of defining the conceptual foundations of administrative liability for violating the rules on human quarantine, as well as ways to improve administrative legislation on this issue. It has been found that the term “quarantine” should be understood as a legal regime that includes a set of administrative, medical-sanitary, organizational, restrictive, and anti-epidemic measures introduced in order to prevent the spread of infectious diseases, limited in time and space, and providing for the separation of the quarantine object from other objects. The features of quarantine that distinguish it from other related concepts have been identified: quarantine is a legal regime with clear legal criteria for its introduction and regulation of quarantine and restrictive measures of various kinds (administrative, medical and sanitary, organisational, legal, restrictive, anti-epidemic); such measures are limited in time and place; they are established for a specific purpose: to prevent the spread of infectious diseases within the territory of the state; quarantine involves the separation (isolation) of the quarantine object from others and the monitoring of it.

It has been established that the regulatory framework for quarantine and restrictive measures in Ukraine was established by the Cabinet of Ministers of Ukraine. At the same time, restrictions on human rights and freedoms that were established within the framework of the quarantine should have occurred in accordance with the Constitution and laws of Ukraine. In Ukraine, such restrictions were established by an improper entity - the Cabinet of Ministers of Ukraine - in a resolution, although the Constitution of Ukraine requires that such a decision be adopted only by the Verkhovna Rada of Ukraine in law and for a certain period.

It has been established that a state of emergency and quarantine are extreme administrative and legal regimes, and therefore they have many common features that are characteristic of this category of regimes: the basis for their introduction is the existence

of a threat to national security; a change in the competence of public authorities; a change in the legal status of individuals and legal entities, namely, restrictions on their rights and freedoms and the imposition of additional obligations; the use of disciplinary and administrative coercion against violators of the regime, etc. The main differences between these regimes are due to the fact that a state of emergency belongs to emergency regimes, while quarantine belongs to extraordinary regimes. Quarantine differs from a state of emergency in terms of the procedure for its establishment, its duration, the scope of restrictions on the rights of individuals and legal entities, measures to eliminate the emergency situation, and the legal liability of entities.

Article 44³, which provides for sanctions for violating the rules of quarantine of people, refers to administrative offenses in the field of labor protection and public health (Chapter 5 of the Code of Administrative Offenses). This chapter united two different areas: labor protection and health care. We found that the unification of two generic objects of offenses in one chapter of the Code of Administrative Offenses complicates the implementation of proceedings on cases, and individual articles on violation of legal relations in the field of health care occur in other chapters (Chapter 13, Chapter 15).

The grounds for administrative liability for violating the rules of quarantine of people have been defined: factual, normative and procedural. It has been found that the normative basis for administrative liability for violating the rules of quarantine of people raises the most questions in the context of the study, since Part 1 (unlike Part 2) of Article 443 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation does not provide a list of actions for which such liability occurs, but refers to the norms of the current legislation. It is emphasized that the lack of systematized rules for quarantine of people, sanitary and hygienic, sanitary and anti-epidemic rules and norms in one regulatory legal act makes it impossible for an ordinary citizen to understand them, and therefore to comply with them.

Based on the analyzed features of administrative responsibility for violation of the rules on quarantine of people, the following definition is proposed: it is the imposition by

authorized entities of penalties in the form of a fine on violators of the rules on quarantine of people, sanitary and hygienic, sanitary and anti-epidemic rules and regulations and decisions of local government bodies on issues of combating infectious diseases.

The characteristic of the administrative offence elements under Art. 44³ of the Code of Administrative Offences of Ukraine "Violation of the rules of quarantine of people" is provided. Part 1 and Part 2 of Art. 44³ of the Code of Administrative Offences of Ukraine are formal offences, that is, for their qualification it is not necessary to establish harmful consequences, only the fact of the commission of the act is important.

An analysis of the practice of considering court cases on violation of the rules of quarantine of people has been conducted, on the basis of which the most frequent shortcomings in the content of protocols on such permits in violations have been identified.

Based on the analysis of the activities of state bodies for the period 2020-2023 from the standpoint of administrative law science, two areas of optimization and adaptation of public administration during the pandemic have been identified: improvement of legislation, improvement of law enforcement practice. It has been established that in the period under review, the second direction became a determinant for the first.

It has been established that, in response to the pandemic, more than a third of EU countries have officially declared a "state of emergency", as provided for by international law. Thanks to this step, the government was able to introduce a number of measures inherent in a state of emergency through special legislation. The case law of administrative courts of the Republic of Poland has identified problems in the practical application of administrative fines for failure to comply with orders, prohibitions or restrictions introduced in an emergency situation. It has been proven that the potential of administrative liability was in greatest demand in the conditions of an emergency epidemic situation.

It has been proven that the potential of administrative responsibility was in greatest demand in the conditions of an emergency epidemic situation. This is explained by the administrative and legal nature of the regime for ensuring the sanitary and epidemiological well-being of the population, as well as the promptness of the implementation of administrative responsibility measures, the possibility of its application to both individuals and legal entities.

An analysis of the practice of applying administrative coercion measures to combat coronavirus infection has shown that there was competition between administrative prevention, termination, procedural support, liability and protection (legal restoration) measures. This state of affairs is explained by the complexity of the law enforcement situation, its rapid development, the lack of established activity algorithms, as well as other legal, organizational, and psychological factors.

It has been determined that the main administrative and legal measures to contain the spread of the new coronavirus infection were the adaptation of legislation to new realities and the improvement (development) of law enforcement practices. On the positive side, the legislator's immediate response to the threat to national security of Ukraine is noted, which was expressed in the introduction of new administrative offenses and the expansion of the list of subjects of administrative and jurisdictional activity for them. Despite the short duration of the regime measures, they can and should be critically analyzed, which will contribute to increasing the level of protection of the state and citizens. It is noted that the current legislation of Ukraine on administrative offenses allows for the protection of public relations that can be regulated by local acts. The high dynamics of threats to national security requires the search for and consolidation of an effective mechanism for its provision, in which the potential of legal liability, especially its public-law type, plays a significant role.

The legislator's prompt response to the threat to national security caused by the new coronavirus infection through reforming the institution of administrative responsibility has generated certain conflicts. They require additional legislative attention.

Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses, the Law of Ukraine “On the Protection of the Population from Infectious Diseases,” and Article 49 of the Constitution of Ukraine have been proposed.

It has been established that the high dynamics of epidemic threats to national security require the search for and consolidation of an effective mechanism to ensure it. The potential of legal liability plays a significant role in this mechanism, primarily its public-law form, such as administrative liability.

Priority areas for improving administrative and legal regulation of the sphere of responsibility for violating the rules of quarantine of people have been identified.

Keywords: coronavirus disease (COVID-19); administrative liability; administrative offense; violation of the rules on quarantine of people; blanket norm.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Наукові статті у періодичних фахових виданнях України:

1. Дзюбенко О.Л. Обмеження конституційних прав і свобод людини в умовах встановлення правового режиму карантину. *Порівняльно-аналітичне право*. Електронне наукове видання. 2020. № 4. С. 57–64.
2. Дзюбенко О. Л. Поняття карантину та його співвідношення з суміжними категоріями. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія «ПРАВО». Вип. 30. 2020. С. 91–98.
3. Дзюбенко О. Порухення правил щодо карантину людей: характеристика складу адміністративного правопорушення. *Публічне право*. 2021. № 3 (43). С. 69–76.

Наукові статті у періодичних виданнях іноземних держав:

4. Дзюбенко О.Л. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 6 (vol. 1). С. 80–85.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Дзюбенко О. Л. Юридична відповідальність за порушення правил карантину. *Актуальні питання розвитку державності та правової системи в сучасній Україні* : тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 30–31 жовт. 2020 р.) / За заг. ред. Т.О. Коломoeць. Запоріжжя : ЗНУ, 2020. С. 116–120.
6. Дзюбенко О. Л. Адміністративно-правовий режим карантину. *Право як ефективний суспільний регулятор*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 19–20 лют. 2021 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2021. С. 116–119.
7. Дзюбенко О.Л. Легітимність обмеження конвенційних прав при запроваджені карантину. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали XI Міжнародної наук.-практ. онлайн-конф. (м. Одеса, 24 жовтня 2024 р.). Одеса : ОДУВС, 2024. С. 205–206.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	14
РОЗДІЛ 1. ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ КАРАНТИНУ В УКРАЇНІ.....	23
1.1. Поняття карантину, його сутність та умови запровадження: теоретико-історичний аспект.....	23
1.2. Правовий статус суб'єктів публічної адміністрації та фізичних і юридичних осіб в умовах запровадження режиму карантину	44
1.3. Адміністративно-правові режими карантину та надзвичайного стану: порівняльна характеристика	81
Висновки до розділу 1	110
РОЗДІЛ 2. ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ЩОДО КАРАНТИНУ ЛЮДЕЙ: ПОНЯТТЯ І СКЛАД ПРАВОПОРУШЕННЯ.....	114
2.1. Поняття та нормативно-правові підстави застосування адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей.....	114
2.2. Характеристика складу адміністративного правопорушення правил щодо карантину людей.....	139
2.3. Особливості реалізації адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей.....	158
Висновки до розділу 2	170
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ У СФЕРІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ЩОДО КАРАНТИНУ ЛЮДЕЙ.....	176
3.1. Зарубіжна практика застосування адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей	176
3.2. Пріоритетні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання сфери відповідальності за порушення правил щодо карантину людей	198
Висновки до розділу 3	211
ВИСНОВКИ.....	215
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	221
ДОДАТКИ.....	235

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Правове регулювання відносин, що виникають за умов надзвичайних ситуацій різного характеру, історично здійснювалося шляхом застосування надзвичайних заходів. У разі виникнення надзвичайних ситуацій (епідемій, природних катаклізмів, техногенних аварій і катастроф, соціальних конфліктів) події «виходять з-під контролю» і за таких умов звичайний механізм правового регулювання суспільних відносин перестає працювати. Для нормалізації обстановки, взяття її під контроль органи державної влади змушені застосовувати якісно нові заходи, які перебувають на межі правової системи з точки зору інтенсивності обмежень, проте їх застосування необхідне для специфічного нормативного впливу на ситуацію.

Пандемія, що була спричинена коронавірусом SARS-CoV-2, змусила майже всі держави світу вжити жорстких карантинних заходів, за порушення яких передбачена юридична відповідальність. Україна не стала винятком: постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 № 211 з березня 2020 р. на всій її території було запроваджено карантин, який передбачав суттєві обмеження прав людини. 17 березня 2020 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)», де до КУпАП було включено нову статтю, якою встановлено юридичну відповідальність за порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, передбачених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», іншими актами законодавства, а також рішеннями органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами. Запровадження нових обмежень і заборон зумовило появу нових складів адміністративних правопорушень, а, отже, і появу питань, пов'язаних із порядком притягнення до відповідальності за їх учинення.

Пандемія COVID-19 поставила завдання, які потрібно було виконувати швидко і творчо. У результаті спостерігаються суттєві зміни в трудовому, цивільному, податковому, кримінальному та адміністративному праві.

Науково-теоретичною базою дослідження стали праці В.Б. Авер'янова, В.В. Галунька, Т.О. Коломоєць, Д.П.Калаянова, М.В. Корнієнка, С.О. Кузніченка, Х.П. Ярмачі та інших фахівців у галузі адміністративного права, у яких визначено сутність такої фундаментальної правової категорії, як адміністративна відповідальність. У роботі використано праці З.С. Гладуна, Б.О. Логвиненка, Г.В. Муляр, А.П. Подаваленка, І.Я. Сенюти, В.Ю. Стеценко, В.І. Теремецького, І.В. Чеховської, Г.П. Шуст та інших учених, що дозволило проаналізувати сучасний стан адміністративно-правового забезпечення протидії інфекційним та іншим небезпечним захворюванням в Україні.

Суспільні відносини, що виникають у сфері правової протидії соціально небезпечним захворюванням, досліджував М.М. Купалов у роботі «Адміністративно-правове регулювання протидії соціально небезпечним хворобам в Україні» (2014 р.). Об'єктом дослідження О.О. Лавриненка були суспільні відносини, що виникають у зв'язку з профілактичною діяльністю у сфері охорони здоров'я («Адміністративно-правове регулювання профілактичної діяльності у сфері охорони здоров'я», 2015 р.). Ключові засади адміністративно-правового регулювання організації охорони здоров'я при соціально небезпечних захворюваннях були предметом дослідження Шатковської Д.М. («Адміністративно-правове регулювання організації охорони здоров'я при соціально небезпечних захворюваннях», 2016 р.). Дисертацію Хайнацького Є.С. «Адміністративно-правове регулювання епідеміологічного контролю та нагляду в Україні» (2021 р.) присвячено дослідженню змісту й особливостей адміністративно-правового регулювання епідеміологічного контролю та нагляду в Україні. Левицький О.О. у дисертації «Адміністративно-правове забезпечення карантинних та протиепідемічних заходів в Україні» (2025 р.) визначив сутність та

особливості адміністративно-правового забезпечення карантинних та протиепідемічних заходів в Україні.

Відзначаючи безперечну значущість названих робіт, їх ґрунтовний і глибокий характер, слід визнати, що правове регулювання накладення адміністративних стягнень за порушення санітарно-протиепідемічних норм і правил в умовах пандемії як самостійна наукова проблема у вітчизняній науці адміністративного права належним чином не розроблена.

Запровадження адміністративної відповідальності за порушення правил карантину та високі штрафи, що встановлені ст. 44³ КУпАП, викликали широку дискусію. Особливої критики зазнали карантинні обмеження, що запроваджувались постановою Кабінету Міністрів України, оскільки обмеження прав людини мають установлюватися лише на рівні закону. Через це, а також через неправильне складання адміністративних протоколів більшість проваджень у справах було закрито судами.

Слід зауважити, що пандемія COVID-19 не є останньою загрозою, яка постала перед населенням. Тому в Україні необхідно створити ефективну систему обмежень поширення інфекційних та інших небезпечних соціальних захворювань, що неможливо реалізувати без чіткого адміністративно-правового механізму притягнення до відповідальності порушників протиепідемічних норм і правил. Це дозволить своєчасно реагувати на спалахи інфекційних захворювань та обмежувати осередки епідемій, а в підсумку – більш ефективно протистояти цим загрозам у майбутньому. Означені факти зумовлюють актуальність дослідження адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13.03.2020 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки в умовах спалаху гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2», введеного в дію Указом Президента

України від 13.03.2020 № 87/2020. Тема відповідає пріоритетному напрямку науково-дослідних робіт ПВНЗ «Міжнародний університет бізнесу і права» «Основні напрямки адміністративно-правового вдосконалення процесів державного управління» (0120U104591). Тему дисертації «Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення» затверджено на засіданні вченої ради ПВНЗ «Міжнародний університет бізнесу і права» 27 травня 2016 р. (протокол № 5 від 27.05.2016 р.). Тему уточнено на засіданні вченої ради ЗВО «Міжнародний університет бізнесу і права» (протокол №7 від 28.07.2023 р.).

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є визначення сутності й особливостей адміністративної відповідальності, яка настає за порушення правил щодо карантину людей, а також розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення її реалізації.

Досягнення поставленої мети передбачало постановку та поетапне виконання таких дослідницьких *завдань*:

- з'ясувати сутність поняття карантину та умови його запровадження;
- визначити правовий статус суб'єктів публічної адміністрації та фізичних і юридичних осіб в умовах запровадження режиму карантину;
- провести порівняльну характеристику адміністративно-правових режимів карантину та надзвичайного стану;
- виокремити підстави застосування адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей;
- надати характеристику складу адміністративного правопорушення правил щодо карантину людей;
- визначити особливості реалізації адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей;
- проаналізувати зарубіжну практику застосування адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей;

- окреслити пріоритетні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання сфери відповідальності за порушення правил щодо карантину людей.

Об'єктом дисертаційного дослідження є особливості адміністративно-правового регулювання суспільних відносин за умов епідемії.

Предмет дослідження – адміністративна відповідальність за порушення правил щодо карантину людей.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є поєднання загальнонаукових і спеціальних методів, застосування яких зумовлене специфікою адміністративно-правового регулювання протидії порушенням санітарно-епідеміологічних норм і правил в умовах епідемії. Базові діалектичні категорії, принципи та правила дозволили забезпечити загальну всебічність, системність та глибину розроблення заявленої наукової проблеми. Значною мірою діалектичний підхід був задіяний та корисний при написанні першого розділу дисертаційного дослідження, у якому виконувалося завдання виділити основні тенденції, закономірності та наслідки впливу пандемії на механізм адміністративно-правової охорони. Із застосуванням порівняльно-правового методу вдалося скласти відносно цілісне й повне уявлення про вплив пандемії COVID-19 на адміністративне законодавство країн ЄС. Формально-юридичний метод був задіяний при безпосередньому вивченні нормативно-правових актів у сфері протидії порушенням протиепідемічних норм і правил, вітчизняного адміністративного законодавства та матеріалів правозастосування. Емпіричні методи (аналіз документів) були застосовані до вивчення матеріалів правозастосовної практики. Загальнонаукові методи дослідження були використані повсюдно і також вплинули отримання результатів і положень цієї роботи. Емпіричну базу дослідження становлять: матеріали судової практики, статистична інформація про зареєстровані правопорушення.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим монографічним дослідженням, у якому комплексно, з використанням

сучасних методів пізнання та врахуванням здобутків вітчизняної і зарубіжної адміністративно-правової науки розкрито особливості настання адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей.

уперше:

- визначено поняття адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей: накладання уповноваженими суб'єктами стягнень у вигляді штрафу на правопорушників правил карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм та рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами, що реалізується в особливому процесуальному порядку;

- охарактеризовано склад адміністративного правопорушення щодо карантину людей;

- обґрунтовано, що система покарань за недотримання санітарно-протиепідемічних норм та правил в Україні перебуває на стадії реформування і характеризується недосконалою нормативно-правовою базою, невизначеністю суб'єктів протидії указаним правопорушенням, мають місце численні порушення права на охорону здоров'я, прав особи на свободу та особисту недоторканність і свободу пересування;

- виокремлено загальні і спеціальні ознаки, що характеризують адміністративну відповідальність за порушення правил щодо карантину людей;

- виокремлено й охарактеризовано специфічні характеристики адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей, що впливають із судової практики в означеній сфері;

удосконалено:

- тезу щодо доцільності використання терміну «епідеміологічне благополуччя» замість терміну «епідемічне благополуччя»;

- трактування понять для цілей детермінації адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей: «карантин», «карантин людей»,

«самоізоляція», «обсервація» та ін.;

- підхід до визначення адміністративно-правового режиму карантину як суспільних відносин, що виникають та змінюються на основі правових норм, які регулюють взаємні права та обов'язки, пов'язані із забезпеченням епідеміологічного благополуччя;

- розуміння особи, яка вчинила адміністративний проступок та яка не є посадовою особою;

набули подальшого розвитку:

- положення щодо детермінації адміністративних стягнень, які можуть накладатися за порушення правил щодо карантину людей;

- положення щодо охоплення міжнародним рівнем нормативно-правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей, зокрема стандартів дотримання прав і свобод людини та громадянина в умовах надзвичайних ситуацій;

- засади функціонування судів та діяльності суб'єктів владних повноважень, що уповноважені розглядати справи про притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей;

- положення щодо розмежування стадій притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей з акцентуванням уваги на суб'єктах, що уповноважені: а) фіксувати вчинення адміністративних проступків; б) застосовувати заходи забезпечення провадження у справах про вчинення адміністративних проступків; в) розглядати справи щодо притягнення до адміністративної відповідальності;

- запропоновані зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані та викладені в дисертації положення, узагальнення, висновки й рекомендації мають як загальнотеоретичне, так і практичне значення для науки

адміністративного права, і можуть бути використані в:

- *науковій діяльності* – при подальшому аналізі проблематики адміністративної відповідальності в цілому та адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі охорони здоров'я населення зокрема (акт впровадження в наукову діяльність Одеського державного університету внутрішніх справ від 12.03.2025 р.);

- *правотворчій діяльності* – при наданні пропозицій у частині вдосконалення положень КУпАП та інших нормативно-правових актів, положення яких так чи інакше стосуються виявлення правопорушень у галузі охорони здоров'я населення та вирішення справ, пов'язаних із цією групою адміністративних проступків;

- *правозастосовній діяльності* – для належного втілення в правову дійсність заходів, що становлять діяльність, пов'язану з розглядом та вирішенням справ щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей;

- *освітньому процесі* – при підготовці навчально-методичного забезпечення викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Поліцейська діяльність» (акт впровадження в освітній процес Одеського державного університету внутрішніх справ від 10.04.2025 р.).

Особистий внесок здобувача. Основні наукові результати отримані автором самостійно на основі аналізу наукових публікацій, законодавства та матеріалів практики застосування адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження оприлюднено на таких науково-практичних заходах: Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку державності та правової системи в сучасній Україні» (м. Запоріжжя, 30–31 жовтня 2020 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Право як ефективний суспільний регулятор» (м. Львів,

19–20 лютого 2021 р.), XI Міжнародній науково-практичній конференції «Стан та перспективи розвитку адміністративного права України» (м. Одеса, 24 жовтня 2024 р.).

Публікації. Основні положення, висновки й пропозиції, отримані у результаті дослідження, викладено у 7 наукових публікаціях, з яких 4 – наукові статті у виданнях, що визначені Міністерством освіти і науки України як фахові з юридичних наук, 3 – тези доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, які об’єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації складає 238 сторінок, з них основний текст – 219 сторінок, список використаних джерел – 14 сторінок (205 найменувань), додатки – 4 сторінки.

РОЗДІЛ 1.

ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ КАРАНТИНУ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття карантину, його сутність та умови запровадження: теоретико-історичний аспект

Погіршення санітарно-гігієнічного та санітарно-епідемічного стану характеризується збільшенням соматичних і інфекційних захворювань, аж до виникнення епідемій. І якщо впродовж тривалого часу людству здавалось, що завдяки досягненням сучасної медицини та вакцинації воно змогло успішно подолати епідемії чуми, холери, жовтої лихоманки та інших інфекційних захворювань, то кінець 2019 р. – початок 2020 рр. показали, що ми безсилі перед новим вірусом COVID-19. Як і раніше, у боротьбі із чумою, холерою, пандемією іспанського грипу, права людини протистояли загальному благу суспільства, посилюючи напруженість у питанні громадського здоров'я та прийнятності обмежень, які необхідно запровадити щодо індивідуальних прав і свобод [173]. І оскільки на момент виникнення епідемії не було знайдено ані ефективних лікарських засобів, ані вакцини, то найбільш оптимальним за такої ситуації було прийняття рішення щодо запровадження карантину в регіонах, які зіткнулись із цією проблемою. Як свідчить історія, карантин – найефективніший метод у боротьбі з пандемією.

Карантин як метод запобігання поширенню інфекційних хвороб почав застосовуватись досить давно. Перші згадки про карантин з'явилися ще в Біблії в Книзі Левіт, де йшлося про обов'язкову ізоляцію хворих на проказу: «священик повинен заключити того, хто має на тілі язви, на сім днів; на сьомий день священик огляне його, і якщо виразка залишається у своєму вигляді і не поширилася по шкірі, то священик замкне його на інші сім днів; сьомого дня вдруге священик огляне його, і якщо виразка поблідла, не поширилася по шкірі, то

священик визнає його за чистого: це лишай, і нехай він випере одяг свій, і буде чистий». Прокажений оголошувався нечистим і повинен був жити окремо, поза своєю оселею.

У працях давньогрецького лікаря Гіппократа стосовно епідемії також містилась інформація про карантинні заходи, хоча такий термін безпосередньо не використовувався. На це вказував арабський вчений Ібн Сіна, відомий як Авіценна, у своїй праці «Канон лікарської науки» (1025 р.). У своїх рекомендаціях він пропонував обов'язково ізолюватися при епідеміях та використовувати карантин для послаблення поширення інфекційних захворювань.

Батьківщиною карантину вважається Італія, де починаючи з XIV ст. судна, що прибували з неблагополучних країн, у яких спостерігались спалахи чуми, затримувалися на рейді 40 днів. Дозвіл на причалювання до берега і вивантаження товарів давався лише в разі, якщо протягом цього строку на кораблі не було захворювань на чуму [179]. Чому було обрано саме строк у сорок днів – невідомо. Історики припускають, що, можливо, ідея перегукується з описаними в Новому Завіті 40 днями, які Ісус провів у пустелі, де на нього чекали різні випробування, переоцінка та оновлення. Слід відмітити той факт, що точно невідомо, яке місто першим запровадило карантин, версії різняться: чи то Венеція, чи Реджо-нель-Емілія чи Рагуза (сучасний Дубровник). Щодо останнього міста, то там у 1377 р. було зафіксовано постановою великої ради міста, що «всі хто приїжджають із заражених чумою територій, не можуть в'їхати до міста, якщо не пробудуть місяць на острові Мркан чи в містечку Цавтат». Отже, спочатку було встановлено 30-денний строк перебування на карантині, але згодом його було продовжено до сорока днів: за певними підрахунками, бубонна чума мала 37-денний період від зараження до смерті. Тобто людина в карантині або одужувала або помирала. Такі карантини були дуже успішними для запобігання поширенню чуми [86].

У подальшому подібні заходи щодо запобігання занесенню деяких інфекційних хвороб, схильних до епідемічного поширення, були прийняті іншими

країнами Європи. З розширенням наукових знань про причини і шляхи поширення інфекційних захворювань змінювалися методи і строки проведення карантину. Так на початку XV ст. поблизу Венеції, на острові Святого Лазаря була організована перша у світі карантинна станція з лазаретом, куди госпіталізувались особи, які захворіли на морських суднах під час карантину. Подібні установи незабаром з'явилися і в інших європейських країнах. У деяких із них почали видаватися санітарні закони, укази та постанови по боротьбі з «повальними» або «моровими» хворобами [162].

Упродовж доволі тривалого періоду карантин був єдиним заходом, що дозволяв зупинити епідемії інфекційних хвороб. Яскравим прикладом слугує історія маленького британського селища Ієм, до якого у 1665 р. разом з лондонською посылкою прибула і бубонна чума. З метою недопущення поширення хвороби було прийнято рішення встановити карантин та заборонити відвідувати та залишати містечко. І хоча більшість його жителів померла від чуми, їхній вчинок дозволив зупинити поширення хвороби на сусідні міста. На згадку досі залишилися межові камені, що були встановлені навколо містечка, у яких жителі залишали змочені в оцті монети для торговців в обмін на харчі.

За приблизними підрахунками три пандемії чуми забрали життя від 180 до 200 мільйонів людей, велику летальність та швидкість поширення хвороби через відсутність вакцин і ліків міг зупинити лише суворий карантин. У результаті карантинних заходів обмежувались контакти серед населення: закривались навчальні заклади, трактири, зупинялась торгівля, межі міста не можна було залишати. На порушників карантину чекала смертна кара.

Державна карантинна служба в Україні формувалася з початку XIX ст., зважаючи на активний розвиток торговельних відносин із країнами Чорного та Середземного морів. Карантинні установи створювались з метою охорони держави від внесення «чумної зарази» [165]. Для цього в портах будувалася карантинна гавань, до неї прилягав центральний карантин, облаштований у добре захищеній та

обгородженій території. Перед тим, як потрапити до міста, екіпажі суден та пасажери мали провести в карантині від двох до шести тижнів.

У серпні 1812 р. чума вийшла за межі карантину й поширилася в Одесі. Тоді місто поділили на п'ять ділянок, для кожної призначили лікаря та комісарів із почесних мешканців. Хворих відділили від здорових, заборонили виходити з будинків під загрозою арешту та відправлення до карантину, спеціально призначені службовці завозили воду і продовольство до кожного двору, передаючи через віконце у воротах. Будинки, де було виявлено хворих на чуму, позначали червоними хрестами. У декількох районах міста з найбільшою кількістю заражених мешканців переселили в нові бараки, а їхні житла та речі спалили. Покійників ховали на окремому кладовищі. У листопаді Одеське градоначальство було переведене на становище загального карантину, яке тривало 46 днів [165].

На зміну чумі прийшла холера, пандемії якої спостерігаються з XIX ст. Ефективна боротьба з пандеміями інфекційних захворювань вимагала рішучих та згуртованих дій від світового співтовариства. Спільна робота над цією проблемою розпочалася завдяки міжнародним санітарним конференціям, що дали можливість для міжнародного обміну думками між ученими-медиками різних національностей. Так на I Міжнародній санітарній конференції в Парижі в 1851 р. було винесено для обговорення питання щодо включення холери у список хвороб, що підлягають карантинним заходам. Під час виступу іспанський лікар Педро Монло зазначив, що карантин викликає втрату часу і що прислів'я «час – гроші» справедливе, проте тим не менш, «здоров'я суспільства – це золото». При цьому російський лікар К.О. Розенбергер зауважив, що при першій появі холери в його країні в 1829-1832 рр. дотримувалися дуже жорстких карантинних обмежень, але тим не менш хвороба забрала майже 290 тис. життів. Це дискредитувало карантинні заходи. Однак під час другої епідемії холери (з кінця 1846 до 1849 рр.), коли карантин запроваджений не був, померло понад 880 тис. осіб, ці цифри змусили уряд знову замислитись над питанням про застосування карантинних

заходів. Противники включення холери до карантинних хвороб під час конференції наполягали на тому, що холера вибирає своїх жертв головним чином серед «покидьків суспільства», включаючи розбещених, старих, ослаблених тривалою хворобою, душевнохворих, нерозважливих і боягузливих. Тому холера – це божественне віяння, яке послане на землю, щоб покарати тих, хто не вміє дбати про своє здоров'я, і вона може послужити засобом вдосконалення людини, змушуючи її переглянути свої моральні принципи і звички. При цьому карантин не тільки марний, але в кінцевому підсумку і шкідливий з точки зору охорони цивілізації [180]. І хоча перша і наступні міжнародні санітарні конференції включали лише марні дискусії, проте багато країн почали усвідомлювати, що проблеми охорони здоров'я потребують угод на міжнародному рівні.

На третій конференції, що проходила у Константинополі в 1866 р. наряду з карантинними заходами було винесено на розгляд питання, що стосувалось можливості заборони морського сполучення між арабськими портами і Єгиптом у разі, якби холера вибухнула серед паломників, які направлялись до Мекки. Четверту конференцію було скликано з ініціативи Росії, яка сподівалась дещо полегшити тягар карантину, пов'язаного з морськими перевезеннями. При винесенні питання щодо встановлення карантину між країнами Середземномор'я та північними країнами голоси держав розділились: частина держав голосувала за карантин, інші – за суворий медичний контроль. Обидві системи були визнані виправданими, і кожна держава могла обирати, які заходи запроваджувати, важливим було те, щоб ці системи застосовувались уніфіковано.

На п'ятій та шостій конференціях також порушувалися питання щодо карантинних заходів, оскільки суворий контроль стосовно морських суден, які прибували з районів, де спостерігались спалахи холери, заважав торгівлі. Так на шостій конференції основним питанням, пов'язаним із холерою, було «чи слід піддавати в Суеці санітарному контролю британські судна, що прибувають з уражених холерою районів, особливо Бомбея, і проходять через Суецький канал;

якщо ж така необхідність буде визнана, то наскільки суворими мають бути карантинні заходи». Незважаючи на те, що в Бомбеї завжди спостерігались спалахи холери, кораблям, які залишали цей район, видавали чисте карантинне свідоцтво, якщо тільки не оголошувалося про «епідемії». У зв'язку із цим на конференції порушили ще одне питання: яке число випадків кваліфікується як «епідемія»? Проте це запитання залишилося без відповіді. У ході роботи конференції один з підкомітетів виніс таку рекомендацію: «Якщо корабель заражений, тобто на його борту є один або кілька хворих на холеру, то пасажирів слід зняти з борту, ізолювати і розділити на дрібні групи». Така пропозиція була підтримана більшістю учасників.

Цікавим у цьому контексті є досвід Великої Британії, яка виступала проти ідеї повної ізоляції пасажирів і команд інфікованого судна. Відповідно до санітарних правил щодо холери, опублікованих в London Gazette від 13 липня 1883 р., кораблі, які прибувають до британських портів з інфікованих холерою районів, повинні були піддаватися медичному інспектуванню. Хворі на холеру мали бути госпіталізовані, а пасажирів з підозрілими симптомами піддавалися карантину на період до 48 годин. Усі інші пасажирів могли вільно покинути корабель, повідомивши свої імена і точне місцеперебування, після чого за ними продовжували спостерігати місцеві органи охорони здоров'я. Слід зазначити, що Велика Британія на той час відрізнялась від інших держав чудовою організацією санітарних служб і мала у своєму розпорядженні великі доходи. У той час як для більшості країн карантин був єдиним ефективним заходом захисту від холери.

Історія показує, що завжди знаходились як прибічники, так і противники карантину: останні вбачали в ньому серйозні перешкоди для міжнародної торгівлі і незручності, які відчують туристи в результаті суворих карантинних заходів. Тому щоразу надходили пропозиції щодо заміни морського карантину системою медичного інспектування. Прикладом слугувала Англія, де, незважаючи на відсутність карантину, не було зареєстровано випадків холери після 1866 р., тому

на одній з конференцій обговорювалось питання щодо неможливості без особливої необхідності обмежувати особисту свободу, торгівлю і пересування.

Знадобилось сім міжнародних санітарних конференцій у період, що охоплює 41 рік, щоб держави дійшли згоди вельми обмеженого масштабу, що регулює правила морського карантину і стосується лише холери і лише суден, які прямують зі сходу на захід. Проте безспірним результатом сьомої конференції було прийняття першої Міжнародної санітарної конвенції, це стало важливим кроком в історії міжнародного співробітництва у сфері охорони здоров'я.

На десятій конференції у Венеції 1897 р. серед питань, що виносились на обговорення, була заборона виїзду прочан до Мекки з держав, що мають підданих мусульманського віросповідання. Так Франція заборонила паломництво своїх алжирських підданих, Велика Британія наклала заборону на паломництво до Мекки на 1897 р. для своїх підданих-індійців, Росія вжила подібних заходів як щодо мусульман, так і християн. Проте Австро-Угорщина дотримувалася думки, що можна здійснити санітарний контроль за незначним числом паломників, яке в той час досягало лише 40-50 осіб на рік.

Ініціатива скликання XI конференції належала Італії, представники якої вважали за необхідне переглянути міжнародні карантинні правила. У результаті роботи конференції було прийнято Міжнародну санітарну конвенцію, яка привела у відповідність до останніх наукових досягнень міжнародні карантинні вимоги. Велике значення мала ст. 181 Конвенції, яка вказувала французькому уряду, коли він уважатиме за доцільне, виступити з пропозицією організувати «міжнародне санітарне бюро в Парижі».

Завдяки міжнародним санітарним конференціям було розпочато співробітництво у медичній та санітарно-гігієнічній галузях. І як результат – створення у 1902 р. Міжнародного санітарного бюро; у 1909 р. – Міжнародного бюро суспільної гігієни; у 1923 р. – Організації охорони здоров'я Ліги націй, остання стала головним центром міжнародної діяльності з підвищення рівня

охорони здоров'я. Їй на зміну було створено спеціалізовану установу ООН – Всесвітню організацію охорони здоров'я (далі – ВООЗ), головною метою якої є «досягнення всіма народами якомога вищого рівня здоров'я». У статуті ВООЗ закріплено, що вона «має право встановлювати правила, які стосуються санітарних і карантинних вимог та інших заходів, спрямованих проти міжнародного поширення хвороб». У 2005 р. ВООЗ було прийнято Міжнародні медико-санітарні правила (далі – Правила), метою яких є «запобігання міжнародному поширенню хвороб, оберігання від них, боротьба з ними і вжиття відповідних заходів на рівні суспільної охорони здоров'я, які розмірні з ризиками для здоров'я населення й обмежені ними та які не створюють зайвих перешкод для міжнародних перевезень і торгівлі». У Правилах містяться положення, що забороняють дискримінацію та необґрунтоване подовження карантину, таким чином правам людини надається особлива увага, раніше дані положення не були відображені в санітарних конвенціях [180].

На території України першим нормативно-правовим актом, який закріпив адміністративну відповідальність за порушення вимог карантину, була постанова «Про санітарну охорону кордонів Союзу РСР» № 55 від 1931 р. Відповідно до пункту шостого ст. 355 цієї постанови, «всі громадяни й органи в межах Союзу РСР зобов'язані точно виконувати вимоги зазначених у ст. 4 правил і розпорядження органів, які здійснюють санітарну охорону кордонів. Порушники цих правил і розпоряджень піддаються відповідальності за кримінальними кодексами союзних республік або штрафу в адміністративному порядку в розмірі до 100 рублів. Випадки, коли порушники піддаються штрафу в адміністративному порядку, і розміри штрафу за окремі порушення встановлюються зазначеними в ст. 4 правилами. Штрафи стягуються в загальновстановленому адміністративно-безспірному порядку».

Історії відомо багато випадків, коли обмеження прав окремих категорій людей слугувало єдиним засобом в охороні суспільного здоров'я. Яскравим прикладом є

доля сумнозвісної Мері Мелон «Тифозної Мері», яка будучи безсимптомним носієм черевного тифу, працювала кухаркою у заможних родинах Нью-Йорка та поширювала інфекцію навколо себе. У результаті органами влади було прийнято рішення про необхідність ізоляції Мері Мелон та поміщення її в карантин на три роки. У спробі засудити департамент охорони здоров'я Нью-Йорка через масове отруєння та насильницький карантин Мері через свого адвоката добралася до Верховного суду США, проте її позов не було задоволено. І хоча невдовзі уповноважений з питань охорони здоров'я випустив з карантину Мері за умови повного припинення роботи в харчовій індустрії, проте через 5 років вона, порушивши дані умови, знову опинилась на карантині, але на цей раз пожиттєво.

Саме поняття «карантин» є іноземного походження: з італійської *quarantena* (*quarania giorni* «сорок днів»), з французької *quarantaine* (похідне від *quarante* «сорок»), першоджерелом же є латинське слово *quadraginta* – сорок [181]. Отже, це той строк, на який запроваджувався карантин при поширенні чуми.

У тлумачному словнику під карантинном розуміється 1) ізоляція на певний час осіб, хворих на заразну хворобу, або тих, хто мав контакт із такими хворими; адміністративні та медико-санітарні заходи для припинення заразної хвороби; адміністративно-ветеринарні заходи, щоб не допустити виникнення й поширення заразних хвороб свійських тварин; 2) санітарний пункт для огляду, перевірки осіб, тварин, плодів, товарів, транспорту тощо, які прибувають із місцевості, де поширена епідемія.

В медичному енциклопедичному словнику карантин представляє собою санітарні установи на кордонах держав або округів, в яких люди на певний час затримуються і за ними ведеться спостереження, з метою досягти відокремлення дійсних або передбачуваних хворих від здорових; речі же, які слідують з людьми або товари, що транспортуються, оглядаються згідно з установленими правилами, або знищуються, або знезаражуються і допускаються всередину країни [162]. Як і в попередніх визначеннях карантин поширюється не тільки на людей, але й товари,

що підлягають певному обробленню з метою недопущення поширення хвороби.

З медичної точки зору карантин є період, упродовж якого людина (або тварина) міститься в ізоляції від інших для запобігання поширенню будь-якого наявного або підозрюваного у неї захворювання [155]. Тобто це визначення тяжіє до етимологічного походження терміна, яке перекладається з іноземних мов як період сорока днів/сорок днів.

Наступні визначення карантину, що містяться в медичних словниках представляють собою комплексні системні заходи: 1) комплекс адміністративних та медико-санітарних заходів, які запобігають занесенню карантинних інфекцій на певну територію (наприклад, в країну) і їх поширення за межі епідеміологічного осередку; [155] 2) система державних або місцевих санітарних заходів, спрямованих проти поширення інфекційних захворювань і на ліквідацію епідемічних осередків, а також для запобігання проникненню небажаних видів рослин або тварин в місця, де вони не живуть. Обмеження часом і місцем ізоляції хворих і підозрілих на інфекційні захворювання груп людей і тварин, а також територій, на яких вони розміщуються, від решти населення з метою запобігти занесенню і поширенню інфекційних захворювань. Із цієї точки зору карантин – уже не просто установа чи період часу, чи перебування хворих осіб під наглядом, це комплексні заходи, в яких задіяні органи публічної влади та медичні установи. Тільки шляхом спільної злагодженої роботи можливе запобігання поширенню будь-якої епідемії.

Карантин визначається як сукупність заходів, спрямованих на запобігання поширенню інфекційних хвороб з епідемічного осередку і ліквідацію самого осередку [162]. Тобто знову йде тлумачення терміна через карантинні заходи. Наступне визначення карантину представляє собою цілу систему тимчасових заходів, як-то організаційних, режимно-обмежувальних, адміністративно-господарських, правових, лікувально-профілактичних, санітарно-гігієнічних і протиепідемічних, що спрямовані на запобігання винесенню збудника

небезпечного інфекційного захворювання за межі епідемічного осередку, забезпечення локалізації епідемічного, епізоотичного або епіфітотичного осередку і подальшу його ліквідацію [89, С. 346]. За такого сприйняття карантину він перетворюється на потужний засіб для боротьби з інфекційними хворобами людей, тварин та рослин. І за такої ситуації лише комплексні заходи, що включають в себе спільну роботу різних органів державної влади та місцевого самоврядування, епідеміологічних служб, лікарень можуть дати результат у вигляді локалізації та ліквідації епідемій.

Звернемось до міжнародного і вітчизняного законодавства для встановлення значення терміна «карантин».

У положенні про санітарну охорону морських кордонів СРСР, затвердженому постановою Ради народних комісарів СРСР від 10 березня 1925 р., вказувалося, що морські лікарсько-спостережні станції та пункти при здійсненні покладених на них завдань мали право застосовувати до суден санітарні заходи з опитування, огляду, ізоляції хворих, дезінфекції тощо, причому пункти не проводили обсервації (карантину). Водночас будь-яке судно, яке не бажало піддатися санітарним заходам, запропонованим органами санітарної охорони морських кордонів Союзу РСР, мало піти назад у море.

Чітке закріплення адміністративної відповідальності за порушення вимог карантину, було закріплено в Постанові «Про санітарну охорону кордонів Союзу РСР» № 14/671 від 23 серпня 1931 р. Відповідно до п. 6 цієї постанови «всі громадяни й органи в межах Союзу РСР зобов'язані точно виконувати вимоги ... правил і розпорядження органів, які здійснюють санітарну охорону кордонів. Порушники цих правил і розпоряджень піддаються відповідальності за кримінальними кодексами союзних республік або штрафу в адміністративному порядку в розмірі до 100 карбованців». Проте в цьому акті поняття «карантин» не згадується, натомість до медико-санітарних заходів постанова зараховує: «лікарський огляд, виділення та ізоляція хворих та підозрілих за станом здоров'я,

бактеріологічні дослідження, лікарське спостереження, обсервація, санітарний огляд вантажів, багажу та транспортних засобів, дезінфекція, дезінсекція, дератизація тощо» [19, с. 12].

У Законі України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 р. встановлено, що під карантинном слід розуміти адміністративні та медико-санітарні заходи, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб [124]. Поняття «карантин» використовується не тільки щодо людей, але й стосовно тварин, рослин, будь-яких товарів або продуктів. Так у рішенні Міжурядової ради зі співробітництва в галузі ветеринарії про Єдині правила державного ветеринарного нагляду при міжнародних і міждержавних перевезеннях тваринницьких вантажів від 05.11.2003 р. термін «карантин» використовується як комплекс спеціальних і організаційно-господарських заходів, спрямований на локалізацію та ліквідацію осередків заразних хвороб тварин. Це визначення дуже схоже з попередніми, воно також включає в себе певні заходи, що мають не меті запобігти поширенню хвороби, але об'єктом тут є тільки тварини.

У Правилах санітарної охорони території України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2011 р. № 893, зазначено, що в пунктах пропуску через державний кордон України з метою запобігання занесенню і поширенню на території України інфекційних хвороб, що мають міжнародне значення, створюються і функціонують санітарно-карантинні підрозділи, які проводять медичний (санітарний) огляд пасажирів і водіїв різних видів транспортних засобів (морських, повітряних суден, поїзних та локомотивних бригад), осіб, які супроводжують вантажі, транспортні засоби, ввезення вантажів, товарів та інших предметів, і внаслідок контакту з якими може відбутися інфікування або виникнути небезпека для життя і здоров'я населення [123].

У Законі України «Про карантин рослин» від 30.06.1993 р. під карантинном розуміється утримання об'єктів регулювання у визначених місцях для проведення

їх моніторингу або подальшого інспектування, фітосанітарної експертизи та/або обробки; а під карантинном рослин – система заходів, спрямованих на запобігання занесенню та/або поширенню регульованих шкідливих організмів або забезпечення контролю за ними (локалізації) [125]. Якщо в першому понятті об'єктом регулювання є будь-яка рослина, продукт рослинного походження, місце зберігання, упаковка, засоби перевезення, контейнери, ґрунт та будь-які інші організми, об'єкти або матеріали, здатні переносити чи поширювати регульовані шкідливі організми, то друге стосується тільки рослин. Проте в обох випадках карантинні заходи включають спостереження за об'єктами, їх оброблення з метою недопущення розповсюдження шкідливих організмів.

Порядком установлення заборони (тимчасової заборони) та поновлення обігу лікарських засобів на території України закріплено таке визначення карантину – це статус лікарських засобів, ізольованих фізично або в інший спосіб до одержання від Держлікслужби та її територіальних органів рішення про поновлення обігу таких засобів або вилучення їх з обігу [121]. Цей нормативно-правовий акт визначає процедуру заборони обігу на території України лікарських засобів, які не відповідають установленим вимогам. Так лікарські засоби, обіг яких заборонено розпорядженням про встановлення тимчасової заборони, мають бути розміщені в спеціально відведений зоні (приміщенні) окремо від іншої продукції з написом «Карантин».

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини згідно з переліком» № 286 від 02.03.2016 р. закріплює поняття карантину щодо тканин і клітин як «статус забраних тканин або клітин, відокремлених фізично чи іншими дієвими засобами, на етапі до винесення рішення про їх прийняття чи утилізацію» [79]. У цьому визначенні є характерна для карантину ознака – це відокремлення (ізоляція) певного об'єкта для подальшого визначення його долі.

Правила належної виробничої практики ветеринарних препаратів, затверджені наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України № 606 від 10.11.2017 р., визначають карантин як статус вихідної сировини, пакувальних матеріалів, проміжної, нерозфасованої продукції чи очікується рішення про видачу Уповноваженою особою дозволу (реалізацію) на їхній випуск або про відмову в ньому [111]. Ці правила, наприклад, установлюють карантинні вимоги для матеріалів і готової продукції, які необхідно утримувати в карантині за допомогою роздільного зберігання або інших відповідних адміністративних заходів.

У юридичній літературі карантин розглядається як правовий режим, що передбачає систему державних заходів, спрямованих на захист людей, тварин, рослин, продовольства, інших продуктів рослинництва і тваринництва, окремих вантажів тощо від карантинних об'єктів [171]. Як правовий режим карантин рослин розглядає В.В. Курзова, яка визначає карантин рослин як різновид карантину, що являє собою такий правовий режим, який передбачає систему державних заходів (адміністративних та фітосанітарних), спрямованих на запобігання занесенню на територію України та/або поширенню у межах території України регульованих шкідливих організмів з метою захисту рослин та забезпечення екологічної безпеки в країні [72].

Як зазначає професор С.О. Кузніченко, у правовому режимі обов'язково виділяється мета, на виконання якої він існує. Режим показує високий рівень регулювання правовідносин, їх детальну регламентацію [69, с. 16]. Згідно із Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб» метою правового режиму карантину є запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб.

Виходячи із запропонованих визначень поняття «карантин», можна виокремити такі його важливі риси:

- по-перше, це комплекс заходів різної спрямованості: адміністративних, медико-санітарних, організаційних, правових, обмежувальних, протиепідемічних

тощо;

- по-друге, такі заходи обмежені 1) часом: до поліпшення епідеміологічної ситуації чи прийняття подальшого рішення щодо об'єкта карантину уповноваженим органом та 2) місцем: карантин устаноується на відповідній території, яка може включати як усю державу, так і окремі регіони, лікарні тощо;

- по-третє, вони мають певну мету – не допустити поширення інфекційних захворювань на території держави;

- по-четверте, карантин передбачає відокремлення (ізоляцію) карантинного об'єкта від інших та здійснення моніторингу щодо нього;

- по-п'яте, карантин представляє собою правовий режим, тому в законодавстві мають бути встановлені чіткі правові критерії запровадження карантину та має бути регламентовано обмежувальні заходи, які можуть застосовуватись при його запровадженні.

Отже, під терміном «карантин» слід розуміти правовий режим, що включає в себе комплекс адміністративних, медико-санітарних, організаційних, обмежувальних, протиепідемічних заходів, які запроваджуються з метою не допустити поширення інфекційних захворювань на території держави, які обмежені у часі й просторі, та передбачають відокремлення карантинного об'єкта від інших об'єктів.

Карантин як правовий режим належить до екстраординарних режимів. Як винятковий режим він має використовуватись тільки в умовах глобальної небезпеки з метою забезпечення життя та здоров'я громадян, оскільки такий режим значно обмежує права та свободи громадян.

Поряд із терміном «карантин» у науковій літературі широко використовуються такі категорії, як «обсервація» та «ізоляція/самоізоляція». Ці терміни є спорідненими, а самі заходи щодо обсервації, ізоляції, карантину здійснюються при неблагополучній епідемічній ситуації та загрозі поширення інфекційних хвороб.

Обсервація (від лат. *observatio* – спостереження) – це система заходів щодо медичного нагляду за ізольованими в спеціально пристосованих приміщеннях здоровими особами, що мали контакт з хворими на карантинні інфекції або виїжджають за межі зони карантину [162]. Обсервація належить до протиепідемічних заходів, що проводяться при санітарній охороні території і здійснюється в тих випадках, коли санітарно-епідеміологічна служба вважає, що не можна обмежитися медичним наглядом (без ізоляції) [162]. Отже, і карантин, і обсервація включають в себе обов'язкову ізоляцію особи. Усі ці поняття представляють собою протиепідемічні заходи, що спрямовані на запобігання поширенню інфекції. Обсервація і карантин – режимно-обмежувальні заходи, спрямовані на джерело інфекції, вони проводяться для запобігання поширенню інфекційних захворювань. Обсервація необхідна при наростанні захворюваності не особливо небезпечними інфекціями, карантин вводиться при виникненні осередків особливо небезпечних інфекцій [89].

У методичних вказівках «Організація та проведення первинних заходів при виявленні хворого (трупа) або підозрі на зараження карантинними інфекціями, контагіозними вірусами геморагічними гарячками та іншими небезпечними інфекційними хворобами неясної етіології» ізоляція визначається як відокремлення інфекційних хворих (носіїв збудника інфекції) від оточуючих осіб в окремому приміщенні з метою запобігання подальшому поширенню інфекції [120]. Майже аналогічне визначення надано й у медичній енциклопедії, де під ізоляцією інфекційних хворих пропонується розуміти протиепідемічний захід, спрямований на відокремлення (роз'єднання) хворих, а також осіб з підозрою на інфекційне захворювання від оточуючих їх людей з метою запобігання подальшому поширенню інфекції. При карантинних інфекційних хворобах ізолюються також особи, які контактують із хворими [162]. Відповідно до Міжнародних медико-санітарних правил 1969 р. карантинними хворобами вважались чума, холера та жовта гарячка.

Карантин представляє собою відокремлення та обмеження пересування людей чи тварин, які могли контактувати з інфекційною хворобою. Особи залишаються під карантинном, доки не буде впевненості, що вони не є заразними. У словниках щодо боротьби із захворюваннями терміни карантин та ізоляція використовуються як взаємозамінні. Однак у прямому розумінні ізоляція – це відокремлення хворої особи від здорових. Карантин відрізняється від ізоляції тим, що накладає превентивні обмеження для цілої групи або частини суспільства, а не конкретним видаленням та ізоляцією заражених осіб [173].

У зв'язку з пандемією COVID-19 дедалі частіше використовується термін «самоізоляція».

У Законі України «Про захист населення від інфекційних хвороб» самоізоляція визначається як перебування особи, стосовно якої є обґрунтовані підстави щодо ризику інфікування або поширення нею інфекційної хвороби, у визначеному нею місці (приміщенні) з метою дотримання протиепідемічних заходів на основі зобов'язання особи [124]. Самоізоляція відрізняється від ізоляції тим, що в першому випадку особа сама може встановлювати для себе обмеження щодо контактів з оточуючими, при цьому вона вільна обирати місце свого знаходження. Ізоляція, як правило, проходить під медичним наглядом та в місці, що визначено особою, яка здійснює нагляд. У цьому контексті термін «ізоляція» є більш схожим за змістом до обсервації. У зазначеному законі обсервацією є перебування особи, стосовно якої є ризик поширення інфекційної хвороби, в обсерваторії з метою її обстеження та здійснення медичного нагляду за нею [124]. Обсервація обов'язково проходить у чітко визначеному місці – обсерваторії, який особа не може покидати без дозволу. Окрім медичного нагляду, щодо цієї особи здійснюються певні обстеження (вимірювання температури, здавання аналізів). Обсервація, як і самоізоляція, застосовується, якщо особа мала контакт з інфекційно хворим або прибула з району, де спостерігається високий рівень захворюваності.

Правилами санітарної охорони території України, що затверджені постановою Кабінету Міністрів України № 893 від 22 серпня 2011 р., встановлено ширше тлумачення термінів «обсервація» та «самоізоляція». Так самоізоляція – це режим перебування особи, стосовно якої є підозра на інфекційну хворобу, особи, яка мала контакт із хворим на особливо небезпечну інфекційну хворобу (крім осіб, які перебували в засобах індивідуального захисту у зв’язку з виконанням службових обов’язків) або хворіє на інфекційну хворобу та не потребує госпіталізації, у помешканні, квартирі, будинку тощо, необхідний для здійснення медико-санітарного спостереження за нею впродовж строку, визначеного лікарем, коли така особа зобов’язана згідно з наданою нею інформованою згодою утримуватися від контакту з іншими особами, крім тих, з якими спільно проживає, та відвідування громадських місць (крім невідкладних випадків) [112]. Поняття самоізоляції в даному контексті є ширшим, ніж те, що визначено в Законі України «Про захист населення від інфекційних хвороб». По-перше, самоізоляція має місце, якщо в особи є підозра на інфекційну хворобу, якщо вона мала контакт із таким хворим або якщо вона хворіє в легкій формі та не потребує стаціонарного лікування. Винятком із даної категорії осіб є медики, які контактують із хворими, але при цьому перебувають у засобах індивідуального захисту. У постанові деталізовано приміщення, у якому знаходиться особа на самоізоляції: це може бути помешкання, квартира, будинок; а також розшифровано, яких саме протиепідемічних заходів зобов’язана дотримуватись при цьому особа: утримуватися від контакту з іншими особами та відвідування громадських місць. На відміну від закону постанова вказує на те, що самоізоляція має проходити під медико-санітарним спостереженням упродовж певного строку. При цьому важливо відмежовувати самоізоляцію як добровільний режим, коли особа, що мала контакт із хворим або має підозру на хворобу, за власним бажанням обмежує свої контакти та не відвідує громадські місця. Такі дії особа здійснює, не сповіщаючи будь-які органи влади, це є її власним рішенням, а тому тут не встановлено жодної

відповідальності за недотримання самоізоляції. На відміну від ситуації, коли режим самоізоляції для особи встановлено уповноваженими органами і особа зобов'язана дотримуватись правил, інакше її можна притягнути до юридичної відповідальності.

Постановою 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» № 641 від 22 липня 2020 р. встановлюється перелік осіб, що підлягають самоізоляції [118]: 1) особи, які мали контакт із пацієнтом із підтвердженим випадком COVID-19; 2) особи з підозрою на інфікування або з підтвердженим діагнозом захворювання на COVID-19 у легкій формі за умови; 3) особи, що перетинають державний кордон та прибули з держави або є громадянами держав із значним поширенням COVID-19 (за винятком окремих категорій осіб); 4) особи, які прибувають з тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях, Автономної Республіки Крим та м. Севастополь (за винятком окремих категорій осіб); 5) особи з підтвердженим діагнозом COVID-19, виписані із закладу охорони здоров'я, до моменту одужання відповідно до галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів» від 20 травня 2020 р. № 392 передбачалося, що обов'язковій самоізоляції підлягають також особи, які досягли 60-річного віку. Проте така норма є дискримінаційною, оскільки обмежує права громадян за віковою ознакою, що суперечить положенням Конституції України та міжнародним договорам у галузі прав людини.

Правила санітарної охорони території України визначають поняття обсервації (ізоляції) як режиму перебування осіб, що відвідували країни/регіони з місцевою

передачею особливо небезпечних інфекційних хвороб, що мають міжнародне значення (крім осіб, які є працівниками дипломатичних представництв та консульських установ іноземних держав, представництв офіційних місій, організацій, акредитованих в Україні, та членів їхніх сімей; водіїв та обслуговуючого персоналу вантажних транспортних засобів, членів екіпажів повітряних і морських суден, членів поїзних і локомотивних бригад, якщо немає підстав вважати, що вони були в контакті з особою, хворою на особливо небезпечну інфекційну хворобу), які вважаються такими, що мали контакт із хворим на особливо небезпечну інфекційну хворобу, що має міжнародне значення, та надали інформовану згоду на проведення протиепідемічних та/або профілактичних заходів, що передбачає, зокрема, згоду на ізоляцію в спеціалізованому закладі на строк, визначений лікарем, після перетину державного кордону з метою їх обстеження та здійснення медичного нагляду за ними [112]. На відміну від Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» у правилах встановлено конкретну умову для запровадження обсервації: це стосується осіб, які перетинали кордон України та приїхали з неблагополучних за епідеміологічною ситуацією регіонів і відносно них є побоювання щодо попереднього контакту з інфекційно хворим. При цьому особа має надати обов'язкову згоду на ізоляцію та проведення протиепідемічних заходів щодо неї. Обсервація, як і самоізоляція, обмежена певним строком, що встановлюється лікарем.

Міжнародні медико-санітарні правила ВООЗ визначають ізоляцію як відділення хворих або заражених осіб або заражених контейнерів, перевезених засобів, багажу, товарів або поштових посилок від інших таким чином, щоб запобігти поширенню інфекції або контамінації («контамінація» означає наявність інфекційного або токсичного агента на поверхні тіла людини або тварини, в продукті або на продукті, приготованому для споживання, або на інших неживих предметах, включаючи перевізні засоби, який може становити ризик для здоров'я

населення). Карантин же означає обмеження діяльності та / або відділення від інших підозрілих на зараження осіб, які не хворі, або підозрілих на зараження багажу, контейнерів, перевезених засобів або товарів таким чином, щоб запобігти можливому поширенню інфекції або контамінації [94]. Зміст ізоляції і карантину в розумінні ВООЗ дещо відрізняється від того, що містить вітчизняне законодавство. За правилами ВООЗ ізоляція застосовується стосовно хворих або заражених предметів, а карантин передбачає певні обмеження стосовно підозрілих на зараження осіб. В українському законодавстві навпаки: карантин запроваджується там, де є хворі особи, а ізоляція (самоізоляція) – щодо осіб, стосовно яких є підстави щодо ризику інфікування. Проте в юридичній літературі ці терміни часто використовуються як взаємообумовлені, майже тотожні: карантин – це ізоляція від оточуючих на певний строк осіб, які перебували в контакті із заразними хворими або при припущенні про захворювання їх на заразну хворобу [171].

Незважаючи на різні підходи щодо тлумачення термінів «карантин», «обсервація» та «ізоляція», слід відмітити їхню спорідненість. Усі три терміни передбачають певні протиепідемічні заходи, що спрямовані на недопущення поширення інфекційних хвороб. Але, на наш погляд, карантин є більш масштабним явищем у порівнянні з обсервацією та ізоляцією, яка застосовується відносно однієї особи або групи осіб.

Карантин же може запроваджуватись у масштабах усієї країни, і тоді він далеко відходить від простої ізоляції. У такому випадку йдеться про правовий режим, у якому задіяні органи державної влади та місцевого самоврядування, різні підприємств, установи, організацій, діяльність яких має бути спрямована на недопущення поширення інфекційних хвороб, на їхню локалізацію та в кінцевому результаті ліквідацію. Такий режим включає в себе різні правові, організаційні, медико-санітарні, протиепідемічні та інші заходи, що запроваджуються на встановлений строк певної території держави. Він передбачає встановлення певних заборон, обмежень у здійсненні прав громадян, а також покладання на них

додаткових обов'язків. Карантин повинен запроваджуватися виключно в рамках комплексного пакету заходів реагування системи суспільної охорони здоров'я і заходів стримування поширення захворювання, при повній повазі людської гідності, прав людини і основних її свобод.

1.2. Правовий статус суб'єктів публічної адміністрації та фізичних і юридичних осіб в умовах запровадження режиму карантину

За роки незалежності Україна вперше зіткнулась з такою масштабною епідемією вірусного захворювання: за даними МОЗ та РНБО станом на 25 серпня 2022 р. в Україні підтверджено 5315613 випадків зараження SARS-CoV-2, з них 116 555 осіб померли, 4 880 967 одужали.

Наслідки даної хвороби та швидкість її поширення у світі змусили більшість держав уживати рішучих заходів у боротьбі з вірусом. При цьому методи боротьби є досить різними: від розумних і обережних (Швеція), коли кожен член соціуму бере на себе відповідальність за власну долю, а держава мінімально й дуже обережно втручається в цей процес, до жорстоких і безкомпромісних (Китай), коли держава за допомогою армії та силових структур намагається стабілізувати ситуацію з неконтрольним поширенням вірусу [104]. Інші країни, включаючи Індію, Францію, Італію, Нову Зеландію, Південну Африку та Польщу, запровадили загальнодержавні локдауни, за винятком «основних працівників», таких як лікарі, медичні сестри, фармацевти, касири, державні службовці та служби доставки їжі [195].

Зважаючи на відсутність упродовж багатьох десятиліть подібних заходів масового характеру в демократичних правових державах, вони нерідко викликали, особливо на початковому етапі, нерозуміння та несприйняття громадян, які апелювали до своїх конституційних прав і вимагали їх гарантій із боку держави

[93]. При цьому нерідко встановлені заборони супроводжуються жорсткими санкціями, включаючи позбавлення волі.

Україна також вирішила йти другим шляхом: застосовуючи жорсткі обмеження для населення. У результаті владою було прийнято оперативне рішення про запровадження на всій території України карантину. Упродовж усього періоду обмежень громадяни України намагаються дотримуватись правил правового режиму карантину, проте не всі відзначилися високою правосвідомістю, значна частина населення або ігнорувала правила, або взагалі закликала до їх порушення. На перший погляд, ідея карантину при епідемії не викликає сумнівів. Однак ситуація примусового карантину, встановленого державою, не є єдиним способом реалізації припинення поширення інфекції. У всякому разі, такий спосіб має виправдати себе на практиці. І це при тому, що загроза, для протистояння якій держава обмежує свободи громадян і ламає природний хід життя, повинна не викликати жодних сумнівів [62]. Обмеження прав людини, запроваджені урядами, поширювалися в усьому світі майже так же швидко, як і сам вірус. При цьому багато ознак вказувало на те, що деякі уряди недобросовісно використовували кризу COVID-19 як підставу для обмеження прав і свобод більшою мірою, ніж того потребують заходи профілактики [10, с.68].

За умов поширення на території України вірусної хвороби COVID-19 держава зобов'язана здійснювати ефективні заходи з метою захисту людини і суспільства від серйозних загроз, спричинених вірусом. Через поширення хвороби під загрозою опинилося життя і здоров'я людей – фундаментальні конституційні цінності. Недостатні, несвоєчасні та неефективні заходи держави у сфері охорони здоров'я в умовах пандемії можуть означати безпосереднє посягання на право кожної людини на життя. Саме цим можна виправдовувати мету обмежувальних заходів, що запроваджені органами державної влади у зв'язку з поширенням на території України COVID-19.

Проте не можна оминати той факт, що міжнародні зобов'язання з прав людини не припиняються навіть у рамках глобальних пандемій. Однак багато держав запровадили закони, що обмежують права людини, зокрема свободу пересування, свободу зібрання. При цьому повноваження органів державної влади було розширено: правоохоронним органам було надано право на затримання та застосування примусу до людей, які порушують режим самоізоляції. У деяких країнах спостерігалось і перевищення повноважень з боку уряду, так, наприклад, унаслідок введення в Угорщині надзвичайного стану без чіткого часового обмеження, прем'єр-міністр отримав можливість керувати країною на правах надзвичайних повноважень [193].

У зв'язку із цим важливо з'ясувати сутність правового статусу суб'єктів публічної адміністрації в Україні в умовах запровадження карантину. Саме зі змісту правового статусу можна судити про роль та місце суб'єкта публічної адміністрації у відносинах у сфері охорони здоров'я та захисту населення від інфекційних хвороб, про повноваження, взаємовідносини з іншими учасниками публічно-правових відносин.

Правовий статус суб'єктів публічної адміністрації – це закріплена в нормативних актах сукупність взаємозалежних та взаємообумовлених функціональних інструментів (компетенція) і статичних якостей (цільовий, організаційно-структурний компоненти), необхідних для повноцінної участі цих суб'єктів у адміністративно-правових відносинах, забезпечення досягнення соціального ефекту [90, с. 174]. Як правило, коли йдеться про правовий статус суб'єкта, то в першу чергу необхідно визначити його права і обов'язки, які реалізуються через установлені законом повноваження. Юридичні повноваження постають як певні *правообов'язки* (поєднання прав і обов'язків) – покладені обов'язки виконуються через користування наділеними правами. Юридичні повноваження суб'єкта публічної адміністрації – вид і захід владного впливу на учасника правових відносин з метою реалізації припису правової норми,

досягнення певного соціально-корисного результату [144, с. 364]. В умовах правового режиму карантину необхідно визначити правовий статус органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, оскільки саме ці суб'єкти публічної адміністрації наділені повноваженнями у сфері захисту населення від інфекційних хвороб.

Повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування можна умовно поділити на дві групи: перша, яка стосується нормальних умов життєдіяльності населення, і спрямована на врегулювання правових відносин у сфері охорони здоров'я; друга, яка характеризується поширенням або загрозою поширення інфекційних хвороб на території країни, і вимагає певних рішучих дій від органів влади для недопущення або припинення такої ситуації.

Перша група повноважень стосується реалізації державної політики охорони здоров'я та покладається на органи виконавчої влади. Вищим органом виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, який у межах своєї компетенції організує розроблення та здійснення державних цільових програм, створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність у сфері охорони здоров'я, забезпечує розвиток мережі закладів охорони здоров'я, укладає міжурядові угоди і координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також здійснює інші повноваження [106].

Згідно із Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб» у сфері захисту населення від інфекційних хвороб на Кабінет Міністрів України крім зазначених повноважень покладається:

розроблення та здійснення відповідних державних цільових програм;

забезпечення фінансування та матеріально-технічне постачання закладів охорони здоров'я, органів державної санітарно-епідеміологічної служби, підприємств, установ та організацій, залучених до проведення заходів і робіт, пов'язаних з ліквідацією епідемій, координування проведення цих заходів і робіт;

координування та спрямування роботи міністерств, інших органів виконавчої влади;

укладання міжурядових договорів;

розроблення та затвердження переліку товарів протиепідемічного призначення, що необхідні для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб;

розроблення та затвердження переліку товарів, що мають істотну соціальну значущість;

встановлює граничні ціни для оптової та роздрібної торгівлі товарами протиепідемічного призначення, що необхідні для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб, та/або товарами, що мають істотну соціальну значущість, з урахуванням постачальницько-збутової надбавки та граничної торговельної (роздрібної) надбавки;

установлення під час дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України, заборони скуповування та перепродажу за цінами, що перевищують встановлені граничні ціни для оптової та роздрібної торгівлі, з урахуванням постачальницько-збутової надбавки та граничної торговельної (роздрібної) надбавки товарів протиепідемічного призначення, що необхідні для запобігання поширенню епідемій, пандемій, та/або товарів, що мають істотну соціальну значущість;

вирішення інших питань у межах повноважень, визначених законом [124].

У разі загрози виникнення або поширення епідемічних захворювань Кабінетом Міністрів України в порядку, встановленому законом, можуть запроваджуватися особливі умови і режими праці, навчання, пересування і перевезення на всій території України або в окремих її місцевостях, спрямовані на запобігання поширенню та ліквідацію цих захворювань [106]. Указані повноваження Уряду належать до другої групи і пов'язані із загрозою поширення інфекційних хвороб, зокрема коронавірусної хвороби, на території України.

До відання Кабінету Міністрів України також належить установлення та скасування карантину. Відповідно до Закону України «Про систему громадського здоров'я» Кабінет Міністрів України встановлює і скасовує дію карантину в Україні або окремих її місцевостях, приймає рішення про необхідні (додаткові) медико-санітарні (протиепідемічні) заходи у разі загрози виникнення епідемії інфекційної хвороби [130]. Питання про встановлення карантину порушує перед Кабінетом Міністрів України центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, за поданням Головного державного санітарного лікаря України. Карантин встановлюється на строк, необхідний для локалізації та ліквідації епідемії чи спалаху особливо небезпечної інфекційної хвороби, який не може перевищувати два місяці. У разі неблагополучної епідемічної ситуації Кабінет Міністрів України приймає рішення про продовження встановленого карантину. Рішення про встановлення, продовження, скасування карантину негайно доводиться до відома населення відповідної території через медіа. Слід зауважити, що всупереч вимогам ст. 7 та ст. 21 Закону України «Про систему громадського здоров'я» Кабінет Міністрів України своєю постановою від 27 червня 2023 р. № 651 не скасував карантин, а «відмінив» його [115]. Тому пропонується внести зміни до ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», узгодивши її зі ст. 21 Закону України «Про систему громадського здоров'я», зокрема указавши, що карантин «скасовується».

У рішенні про встановлення карантину зазначаються відомості про інфекційну хворобу, з метою протидії поширенню якої встановлюється карантин; територія, на якій встановлюється карантин; перелік профілактичних, протиепідемічних та інших заходів; перелік суб'єктів, на яких покладається здійснення контролю за виконанням протиепідемічних, профілактичних та інших заходів. [124]

Дискусійним є питання щодо норми закону, якою передбачено встановлення тимчасового обмеження прав фізичних і юридичних осіб та покладання на них додаткових обов'язків рішенням Кабінету Міністрів України. Зокрема йдеться про особливі умови і режим пересування населення та здійснення господарської діяльності, підстави та порядок обов'язкової самоізоляції, перебування особи в обсерваторії (обсервації), госпіталізації до тимчасових закладів охорони здоров'я (спеціалізованих шпиталів), особливі умови в'їзду та виїзду з території, на якій встановлено карантин, особливі умови і режим здійснення пасажирських перевезень, особливі умови і режим перетину кордону іноземцями та особами без громадянства, особливі умови і режим роботи закладів освіти, інші заходи, визначені законом.

Конституційний Суд України у своєму рішенні № 10-р/2020 щодо конституційності окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів» від 20 травня 2020 р. № 392 зазначив, що обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина є можливим у випадках, визначених Конституцією України. Таке обмеження може встановлюватися виключно законом – актом, ухваленим Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Установлення такого обмеження підзаконним актом суперечить статтям 1, 3, 6, 8, 19, 64 Конституції України [104]. Отже, положення ч. 4 ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», якою дозволяється встановлення обмежень прав і свобод людини урядовим актом, не узгоджуються з Основним Законом.

Карантин та обмежувальні заходи, які застосовуються з метою стримування поширення інфекційних хвороб мають здійснюватися з урахуванням прав і свобод людини. Уряд повинен переконатися, що такі заходи є законними та застосовуються до осіб не довільно та без дискримінації за будь-якою ознакою.

Крім того, слід переконатись, що обмежувальні заходи є достатньо ефективними для стримування хвороби та зміцнення здоров'я людей, при цьому вони не повинні зачіпати їхні права і свободи. Як тільки такий захід виявиться непридатним, його слід негайно скасувати. Крім того, слід забезпечити ефективне підзвітне управління. Прозорість та доступність – це ключ до досягнення довіри громадськості на національному рівні [194].

Додаткові повноваження Кабінету Міністрів України можуть встановлюватись безпосередньо при виникненні ситуації, в результаті якої можливе поширення інфекційних хвороб. Так 17 березня 2020 р. було прийнято Закон України № 530-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)». Ним передбачалось, що Кабінет Міністрів України має забезпечити контроль за цінами на лікарські засоби, товари медичного призначення та соціально значущі товари; встановити доплати до заробітної плати окремим категоріям працівників, які забезпечують життєдіяльність населення; встановити перелік відповідних місць розміщення іноземців та осіб без громадянства та іншим категоріям осіб; забезпечити прийняття нормативно-правових актів та подання на розгляд Верховної Ради України законопроектів, необхідних для врегулювання суспільних відносин, пов'язаних з установами карантину; розробити законопроект щодо економічного та соціального захисту населення на період дії карантину [116].

Відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України 2020 р. уряд спрямував свої першочергові зусилля на вирішення завдань, які постали перед Україною у зв'язку з пандемією COVID-19 та економічною ситуацією. У рамках організації протиепідемічних заходів було визначено такі пріоритети діяльності: підготовка мережі закладів охорони здоров'я до роботи в особливих умовах, забезпечення медичних закладів необхідним медичним обладнанням, лікарськими засобами та матеріалами, створення додаткових місць надання медичної допомоги;

відновлення функціонування системи протиепідемічного захисту, посилення контролю за дотриманням та реалізацією карантинних заходів; забезпечення безперервної роботи об'єктів критично важливої інфраструктури та продовольчої безпеки; створення умов для забезпечення вітчизняного виробництва необхідних лікарських засобів, медичного обладнання та виробів, а також інших критично важливих товарів; забезпечення кризової комунікації з населенням щодо дотримання карантинних заходів та подолання епідемії [131].

Що стосується повноважень міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у сфері охорони здоров'я, то вони здійснюють розроблення програм і прогнозів, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, критерії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я населення, здійснюють державний контроль і нагляд та іншу виконавчо-розпорядчу діяльність у зазначеній сфері [106].

Окремою групою повноважень у сфері захисту населення від інфекційних хвороб наділені центральні органи виконавчої влади. Міністерство є основним органом у системі центральних органів виконавчої влади, головним завданням якого є формування та реалізація державної політики у відповідному секторі державного управління, в даному випадку мається на увазі сектор охорони здоров'я. Отже, ідеться про центральний орган виконавчої влади галузевої компетенції – Міністерство охорони здоров'я. Згідно з Положенням про Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, а також захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням, попередження та профілактики неінфекційних захворювань, забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах: епідеміологічного нагляду; розвитку медичних послуг; технічного регулювання

медичних виробів; забезпечення населення якісними, ефективними та безпечними лікарськими засобами тощо [110].

Міністерство охорони здоров'я очолює розгалужену систему місцевих органів і закладів охорони здоров'я. Воно виконує роль координатора діяльності і замовника від імені держави, який в значному обсязі здійснює не стільки державне управління, скільки державне регулювання відносин у цій сфері шляхом встановлення нормативів, квот, замовлення на закупівлю медикаментів і ліків, видачі ліцензій, акредитації закладів охорони здоров'я та інших методів «м'якого», плавного регулювання [27, С. 289].

Відповідно до покладених на нього завдань МОЗ у сфері охорони здоров'я в цілому здійснює різноманітні заходи: забезпечує додержання закладами охорони здоров'я, підприємствами, установами та організаціями права громадян на охорону здоров'я та прав пацієнта; готує пропозиції стосовно визначення пріоритетних напрямів розвитку охорони здоров'я; розробляє та організовує виконання державних комплексних та цільових програм охорони здоров'я; затверджує галузеві стандарти у сфері охорони здоров'я; здійснює ліцензування господарської діяльності з медичної практики, акредитацію закладів охорони здоров'я, моніторинг стану здоров'я населення, контроль і нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я; затверджує порядки проведення медичних оглядів працівників різних служб тощо [110].

Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб» визначено таку компетенцію центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я: затвердження санітарно-протиепідемічних правил і норм, методів обстеження та лікування хворих, діагностики та профілактики інфекційних хвороб; встановлення методів випробувань дезінфекційних засобів, контроль за їх відповідністю вимогам стандартів, інших нормативних документів, регламентація застосування таких методів; внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій, спрямованих

на профілактику та зниження рівня інфекційних хвороб, на поліпшення епідемічної ситуації в Україні; встановлення допустимого рівня забруднення мікроорганізмами та іншими біологічними чинниками харчових продуктів і продовольчої сировини, води, ґрунту, інших об'єктів середовища життєдіяльності людини тощо [124].

Повноваженнями центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, щодо захисту населення від інфекційних хвороб є: здійснення державної реєстрації медичних імунобіологічних препаратів; участь у формуванні державних замовлень на виробництво лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів та дезінфекційних засобів, необхідних для здійснення профілактичних і протиепідемічних заходів, а також на підготовку фахівців із профілактики та лікування інфекційних хвороб; забезпечення створення, зберігання та своєчасне оновлення необхідного запасу лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів, дезінфекційних засобів тощо на випадок епідемій [124].

Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, щодо захисту населення від інфекційних хвороб здійснює: розроблення санітарних норм, методів профілактики інфекційних хвороб; нагляд за додержанням підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства у сфері захисту населення від інфекційних хвороб, контролює виконання вимог санітарно-протиепідемічних правил і норм; епідеміологічний нагляд за побічною дією імунобіологічних препаратів та їх епідеміологічною ефективністю; державний облік інфекційних хвороб; координацію проведення закладами охорони здоров'я, органами державної санітарно-епідеміологічної служби, науково-дослідними установами, що належать до сфери його управління, заходів, спрямованих на санітарну охорону території України; аналіз і прогноз епідемічної ситуації в Україні та в окремих регіонах, розроблення й подання пропозицій щодо

профілактики та зниження рівня інфекційних хвороб і поліпшення епідемічної ситуації; організацію проведення наукових досліджень, спрямованих на зниження рівня інфекційних хвороб, поліпшення епідемічної ситуації, підвищення ефективності протиепідемічних заходів; забезпечення створення, зберігання та своєчасне оновлення необхідного запасу дезінфекційних засобів на випадок епідемій; міжвідомчу координацію та забезпечує взаємодію з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади у сфері захисту населення від інфекційних хвороб; погодження проектів рішень, якими встановлюється порядок проведення профілактичних і протиепідемічних заходів; погодження порядку проведення профілактичних і протиепідемічних заходів; організацію та координацію роботи з проведення гігієнічного навчання населення з питань запобігання виникненню та поширенню інфекційних хвороб, а також забезпечує медичні служби міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органи державної санітарно-епідеміологічної служби періодичною інформацією про епідемічну ситуацію в Україні та у світі, щорічно інформує їх про прийняті санітарно-протиепідемічні правила тощо [124].

Слід зауважити, що законодавцем не визначено, який саме орган реалізує державну політику у сфері санітарного та епідеміологічного благополуччя населення. Це пов'язано з тим, що до 2017 р. провідним органом у цій сфері була Державна санітарно-епідеміологічна служба, яка згодом була ліквідована. Натомість на Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів відповідним Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 02 вересня 2015 р. № 667, покладено функцію реалізації державної політики у галузі санітарного та епідеміологічного благополуччя населення (крім виконання функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду). До основних завдань Управління державного нагляду за дотриманням законодавства у сфері санітарно-епідеміологічного благополуччя населення належить здійснення державного нагляду (контролю) за

дотриманням санітарного законодавства, застосуванням санітарних заходів, профілактичних і протиепідемічних заходів щодо охорони в межах компетенції території України від проникнення хвороб людей з території інших держав.

МОЗ, Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, управління охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, медичні служби міністерств, інші центральні органи виконавчої влади за участю органів місцевого самоврядування здійснюють у межах своїх повноважень медико-санітарні заходи щодо профілактики та боротьби з інфекційними хворобами, що мають міжнародне значення, і затверджують комплексні плани санітарної охорони відповідної території та захисту населення від інфекційних хвороб [112].

Діяльність, пов'язана з безпосередніми заходами щодо захисту населення від інфекційних хвороб, виконується місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Так до повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим та місцевих органів виконавчої влади у визначеній сфері належить: реалізація державної політики в галузі охорони здоров'я та щодо забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, організація розроблення й виконання регіональних і місцевих програм з питань захисту населення від інфекційних хвороб, а також участь у розробленні й виконанні державних цільових програм; забезпечення проведення профілактичних і протиепідемічних заходів на територіях населених пунктів, у місцях масового відпочинку населення та рекреаційних зонах, здійснення контролю за виконанням цих заходів; здійснення контролю за додержанням юридичними і фізичними особами санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних та ветеринарних правил і норм, правил торгівлі та побутового обслуговування населення; організація проведення аналізу епідемічної ситуації в регіоні та контролю за її станом; забезпечення комунальних закладів охорони здоров'я, діяльність яких пов'язана з лікуванням і профілактикою інфекційних хвороб, кадрами,

фінансовими та матеріально-технічними ресурсами; 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 та інше [124]. Крім того на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування покладається організація та контроль за дотриманням встановленого на території карантину правового режиму, своєчасним і повним проведенням профілактичних і протиепідемічних заходів.

Місцева державна адміністрація відповідно до своїх повноважень: реалізовує державну політику в галузі охорони здоров'я; здійснює функції засновника щодо закладів охорони здоров'я; вживає заходів до збереження мережі закладів охорони здоров'я; вживає заходів щодо запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям, епізоотіям та їх ліквідації; приймає рішення щодо необхідності вжиття роботодавцями заходів щодо профілактики та запобігання поширенню епідемій, пандемій; організовує роботу медичних закладів по поданню допомоги населенню [127].

Обласна державна адміністрація як орган виконавчої влади загальної компетенції здійснює загальне керівництво в галузі охорони здоров'я населення області, де її керівний вплив поширюється на заклади охорони здоров'я державної форми власності, а через механізм делегування повноважень з боку обласної ради – також на вказані заклади обласної комунальної власності: обласні лікарні, диспансери, спеціалізовані центри, санаторії та ін. Це керівництво вона здійснює, як правило, через спеціально утворюваний нею галузевий орган виконавчої влади – управління охорони здоров'я обласної державної адміністрації [27, с. 272].

Як орган виконавчої влади загальної компетенції, районна державна адміністрація здійснює загальне керівництво охороною здоров'я населення району, до об'єктів управління якої через делегування повноважень районною радою

належать районні лікарні та інші заклади охорони здоров'я районного підпорядкування. Особливість організації районної державної адміністрації полягає в тому, що в її складі не утворюють спеціального відділу охорони здоров'я, а його завдання і повноваження покладають на головного лікаря центральної районної лікарні, який, виконуючи їх паралельно з роботою з керівництва вказаної лікарні, набуває статусу керівника підрозділу районної державної адміністрації та іменується головним лікарем району [27, с. 275].

На територіях, де встановлено карантин, місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування надається право [130]:

- залучати підприємства, установи та організації незалежно від форми власності до виконання заходів з локалізації і ліквідації епідемії чи спалаху інфекційної хвороби в Порядку залучення підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності до проведення заходів з локалізації і ліквідації епідемії чи спалаху інфекційної хвороби, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2024 р. № 464;

- установлювати особливий режим в'їзду, пересування та виїзду з території, на якій встановлено карантин, громадян і транспортних засобів, а в разі необхідності – проводити санітарний огляд речей, багажу, транспортних засобів та вантажів;

- установлювати особливий порядок проведення медико-санітарних, зокрема дезінфекційних, та інших заходів;

- створювати на в'їздах і виїздах з території, на якій встановлено карантин, окремих адміністративно-територіальних одиниць контрольно-пропускні пункти, залучати в установленому порядку для роботи в таких пунктах військовослужбовців, працівників, матеріально-технічні та транспортні засоби підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, частин та підрозділів центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах оборони і військового будівництва, охорони громадського порядку.

Відповідно до потреби органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування можуть утворювати на території карантину тимчасові заклади охорони здоров'я та обсерватори. Крім того місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть встановлювати обмежувальні протиепідемічні заходи якщо є загроза поширенням інфекційних хвороб. У такому разі обмеженням підлягають ті види господарської та іншої діяльності, що можуть сприяти поширенню інфекційних хвороб.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчим органам місцевих рад делеговані повноваження щодо прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність [126].

На органи місцевого самоврядування у сфері захисту населення від інфекційних хвороб покладено: забезпечення 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 вирішення питань фінансового та матеріально-технічного забезпечення цих заходів і робіт; здійснення комплексних заходів, спрямованих на ліквідацію епідемій, спалахів інфекційних хвороб та їх наслідків; забезпечення участі в боротьбі з інфекційними хворобами закладів та установ охорони здоров'я всіх форм власності, а також удосконалення мережі спеціалізованих закладів та установ охорони здоров'я, діяльність яких пов'язана із захистом населення від інфекційних хвороб; забезпечення доступності і безоплатності надання медичної допомоги хворим на інфекційні хвороби у державних і комунальних закладах охорони здоров'я; забезпечення громадян пільгових категорій лікарськими засобами та виробами медичного призначення для лікування і профілактики інфекційних хвороб тощо [124].

Установлення інших рекомендацій та покладання додаткових обов'язків на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування може передбачатись безпосередньо нормативно-правовим актом, яким запроваджується карантин. У постанові Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641 «Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» (зі змінами) рекомендовано суб'єктам публічних адміністрацій забезпечити: застосування гнучкого режиму робочого часу; визначення пріоритетного прийому громадян похилого віку та осіб з інвалідністю; дотримання відстані не менше ніж 1,5 метра між відвідувачами. На міські державні адміністрації даною постановою було покладено: забезпечення облаштування спеціалізованих закладів для організації обсервації, харчування, транспортування до них осіб та медичне спостереження за ними; вжиття додаткових заходів до виявлення та обслуговування самотніх осіб серед осіб похилого віку, осіб з інвалідністю, та організувати належний соціальний супровід; вжиття заходів до збільшення кількості тестувань до рекомендованої кількості; проведення дезінфекції у вогнищах COVID-19; забезпечення в закладах охорони здоров'я постачання медичних газів, установлення додаткових кисневих магістралей для забезпечення лікування пацієнтів, хворих на COVID-19, тощо.

Правовий статус громадян у сфері захисту населення від інфекційних хвороб включає їхні права, обов'язки та відповідальність за порушення законодавства в зазначеній сфері. Так згідно із Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб» громадяни та їх об'єднання мають право на отримання достовірної інформації щодо епідемічної ситуації в Україні. Вони також мають право брати участь в обговоренні питань щодо розміщення та будівництва об'єктів, що можуть негативно впливати на епідемічну ситуацію, проєктів державних цільових, регіональних і місцевих програм з питань захисту населення від

інфекційних хвороб і вносити пропозиції з цих питань до відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, установ і організацій.

Особи, які хворіють на інфекційні хвороби, мають право на безоплатне лікування в державних і комунальних закладах охорони здоров'я; отримання достовірної інформації про результати медичного огляду, обстеження та лікування, а також на отримання рекомендацій щодо запобігання поширенню інфекційних хвороб; звернення до суду з позовами про відшкодування шкоди, заподіяної їхньому здоров'ю та (або) майну внаслідок порушення законодавства про захист населення від інфекційних хвороб.

Водночас вони зобов'язані: уживати рекомендованих медичними працівниками заходів для запобігання поширенню інфекційних хвороб; виконувати вимоги та рекомендації медичних працівників щодо порядку та умов лікування, дотримуватися режиму роботи закладів охорони здоров'я, у яких вони лікуються; проходити в установлені строки необхідні медичні огляди та обстеження [124].

За порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, передбачених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», іншими актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами встановлена адміністративна відповідальність, а якщо зазначені порушення спричинили або завідомо могли спричинити поширення інфекційних захворювань, то настає кримінальна відповідальність (ст. 296 Кримінального кодексу України).

Права та обов'язки юридичних осіб у сфері захисту населення від інфекційних хвороб включають в себе забезпечення населення доброякісними, безпечними для здоров'я харчовими продуктами, продовольчою сировиною та питною водою, запобігання забрудненню збудниками інфекційних хвороб відкритих водойм і ґрунту, утримання в належному санітарному стані територій населених пунктів,

місць масового відпочинку населення, рекреаційних зон тощо визначені законодавством. Юридичні особи зобов'язані сприяти медичним працівникам у здійсненні заходів щодо захисту населення від інфекційних хвороб.

Правовий статус фізичних та юридичних осіб в умовах встановлення режиму карантину характеризується обмеженням їхніх прав та покладанням додаткових обов'язків. Тому варто більш детально зупинитися на конкретних обмеженнях прав та свобод людини і громадянина, що були встановлені в Україні у зв'язку із запровадженням карантину на всій її території в березні 2020 р.

Кабінет Міністрів України у постанові «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» № 211 від 11 березня 2020 р. запровадив карантин та передбачив ряд обмежень прав і свобод людини. Урядом було встановлено заборони на: регулярні та нерегулярні перевезення пасажирів автомобільним транспортом; перевезення пасажирів метрополітенами м. Києва, Харкова і Дніпра; перевезення пасажирів залізничним транспортом в усіх видах внутрішнього сполучення; переміщення групою осіб у кількості більше ніж дві особи; перебування в громадських місцях осіб, які не досягли 14 років, без супроводу батьків або повнолітніх родичів дитини; відвідування парків, скверів, спортивних та дитячих майданчиків; самовільне залишення місця обсервації (ізоляції) тощо.

Такі дії є прямим обмеженням свободи пересування, вільного вибору місця проживання, права вільно залишати територію України, що передбачені ст. 33 Конституції України. У цій же статті зазначено, що громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну. Проте рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 13 березня 2020 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки в умовах спалаху гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2», введеним в дію Указом Президента України від 13 березня 2020 р. № 87, було

передбачене закриття з 17 березня 2020 р. упродовж наступних двох тижнів пунктів пропуску через державний кордон України для здійснення регулярного пасажирського сполучення. Такі заходи значно обмежили можливість громадян на повернення в Україну. Люди були змушені по декілька днів знаходитись на пунктах перетину кордону, щоб потрапити на батьківщину.

Право на повернення до власної держави не було повністю захищене багатьма державами: деякі з них закрили свої кордони та прийняли обтяжливі вимоги та процедури в'їзду з моменту появи пандемії. За даними Міжнародної організації з міграції (МОМ), 219 країн, територій та областей на 27 липня 2020 р. прийняли загалом 74 680 обмежень на в'їзд, пов'язаних з COVID-19. Серед цих обмежень 272 застосовувалися до власних громадян держави. Як наслідок, десятки тисяч мігрантів опинились на кордонах у всьому світі. Зміни в авіаперевезеннях, включаючи як урядові обмеження міжнародних авіаперевезень, так і ринкові дії приватних авіаперевізників, також вплинули на право повернення. Одним з аспектів проблеми є припинення міжнародних рейсів. Згідно з базою даних обмежень подорожей МОМ IOV, 4 серпня 2020 р. шістдесят шість країн припинили міжнародні рейси або закрили аеропорти. Карантинні обмеження можуть перешкоджати праву на повернення в разі коли потрібен обов'язковий негативний тест на COVID-19. Наприклад, громадянам Катару не дозволялось в'їжджати в країну, якщо вони не проходили карантин протягом двох тижнів. Держави повинні вводити пропорційні обмеження на в'їзд відповідно до законодавства про права людини та надавати допомогу там, де це необхідно для захисту права на повернення. Оскільки право на повернення є основним правом людини особливо під час пандемії COVID-19, держави повинні беззастережно гарантувати, що вони приймуть своїх громадян з-за кордону, уникаючи тим самим примусового перебування в іноземних державах [183].

Свобода пересування гарантується багатьма міжнародними документами, зокрема Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (далі –

Конвенція). Так ст. 2 Протоколу 4 до Конвенції передбачено, що кожен, хто законно перебуває на території будь-якої держави, у межах цієї території має право на свободу пересування і свободу вибору місця проживання. Кожен є вільним залишати будь-яку країну, включаючи свою власну. На здійснення цих прав не встановлюються жодні обмеження, крім тих, що передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для забезпечення громадського порядку, запобігання злочину, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб. Отже, охорона здоров'я може бути підставою для обмеження свободи пересування, проте таке обмеження може бути встановлено виключно законом.

Щоб обмежити спалах захворювання та уникнути надмірного тиску на систему охорони здоров'я, майже всі країни світу запровадили обмеження на свободу пересування через карантин, ізоляцію та заборони на поїздки. У Китаї 760 мільйонів людей опинились замкненими у своїх житлових будівлях з метою утримання вірусу. У бідніших країнах такі заходи важко застосовувати, вони не можуть бути здійснені з тим же контролем. Такі обмеження можуть бути виправданими залежно від контексту: карантин може бути важливим для великих міст, але не в сільській місцевості, а ізоляція може мати непропорційно негативні наслідки для здоров'я для деяких категорій людей. Обмежуючи свободу пересування, заходи не можуть бути ширшими, ніж це необхідно, вони не можуть бути дискримінаційними, а постраждалі повинні мати право на судовий захист. Права людини – це не беззубі та розмиті рекомендації, а жорсткий закон [184]. Крім того, обмеження пересування людей може ненавмисно впливати на інші їхні права, наприклад, право на їжу, воду, притулок та послуги охорони здоров'я [188].

Повертаючись до обмежувальних заходів, які були встановлені українським урядом в умовах карантину, слід зазначити порушення не тільки свободи пересування, але й права на свободу та особисту недоторканність, гарантованого ст. 29 Конституції України. Так примусова госпіталізація до обсерваторів осіб, які

двічі порушили умови самоізоляції, осіб, які мали контакт із хворими на COVID-19 та відмовились від медичного обстеження, осіб, які здійснюють перетин державного кордону або в'їжджають з тимчасово окупованих територій, є безпосереднім посяганням на свободу людини. І хоча Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 5) передбачено, що затримання осіб для запобігання поширенню інфекційних захворювань є однією з підстав позбавлення свободи, проте такі випадки мають відбуватись відповідно до процедури, установленної законом, та бути пропорційними.

Постановою Кабінету Міністрів України № 211 від 11 березня 2020 р. також було встановлено заборону на проведення всіх масових (культурних, розважальних, спортивних, соціальних, релігійних, рекламних тощо) заходів. Це є обмеженням прав громадян, закріплених ст.ст. 39 (право на мирні збори), 35 (право відправляти релігійні культи і ритуальні обряди), 44 (проведення страйків) Конституції України.

Заборона роботи суб'єктів господарювання, яка передбачає приймання відвідувачів (ресторанів, кафе, фітнес-центрів тощо), обмежила здійснення гарантованих Конституцією України прав на підприємницьку діяльність (ст. 42), права на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею (ст. 43) та права на соціальний захист, яке включає право на забезпечення громадян у разі безробіття з незалежних від них обставин (ч. 1 ст. 46).

Установлення заборони відвідування закладів освіти її здобувачами обмежило здійснення права на освіту, передбаченого ст. 53 Конституції України. І хоча заклади освіти згодом перейшли на дистанційне навчання, не всі учні мали змогу скористатись такою можливістю, оскільки для повноцінного дистанційного навчання, крім якісного доступу до інтернету, потрібні відповідна технічна та програмна оснащеність усіх учасників освітнього процесу. Закриття закладів дошкільної, загальної середньої та вищої освіти через стримування поширення пандемії COVID-19 у 191 країні світу призвело до того, що 1,57 млрд учнів і

студентів (90 % світового контингенту) були змушені навчатися дистанційно [105]. При цьому багато учасників освітнього процесу зіткнулись із проблемою реалізації права на освіту в умовах пандемії через низку факторів, таких як: відсутність технічного обладнання/інтернету або цифрової неграмотності. За даними Міністерства цифрової трансформації України 37,9 % українців у віці 18–70 років мають цифрові навички на рівні нижче середнього, а 15,1 % взагалі не володіють ними [160], серед цієї категорії осіб значна частина припадає і на педагогів. Закриття закладів загальної середньої освіти через пандемію призвело до: неготовності більшості батьків до підтримки форм дистанційного та домашнього навчання; стресу в учнів, учителів та батьків; проблеми догляду та виховання дітей з неблагополучних сімей; підвищення показників відтоку дітей та молоді зі шкіл; зростання експлуатації дитячої праці, поширення насилля серед дівчат і молодих жінок, сплеск вагітності в підлітковому віці [199].

Крім того заборони, установлені постановою Кабінету Міністрів України № 211, стосувались і щодо перебування людей у громадських місцях без вдягнутих засобів індивідуального захисту та перебування на вулицях без документів, що посвідчують особу. Унаслідок застосування положень постанови Кабінету Міністрів України № 211 життя в Україні було майже «паралізоване» й значна кількість осіб була позбавлена прав і свобод щодо вільного пересування, праці, здійснення підприємницької діяльності, навчання, відпочинку тощо. Загалом до постанови Кабінету Міністрів України № 211 зміни вносились п'ятнадцять разів, унаслідок чого карантин продовжувався, а обсяг та види обмежень конституційних прав і свобод постійно зазнавали змін [123].

Наступною постановою Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів» № 392 від 20 травня 2020 р. було продовжено дію карантину з 22 травня 2020 р. до 22 червня 2020 р. з певними

послабленнями обмежень. Так було заборонено: перебування в громадських місцях та громадському транспорті без вдягнутих засобів індивідуального захисту; перебування на вулицях без документів, що посвідчують особу; самовільно залишення місця самоізоляції, обсервації; відвідування закладів освіти її здобувачами, крім участі у зовнішньому незалежному оцінюванні та вступних випробування; проведення масових заходів з кількістю учасників більше ніж 10 осіб; роботу закладів громадського харчування, торговельно-розважальних центрів (крім розміщених у них магазинів), діяльність закладів, що надають послуги з розміщення, закладів розважальної діяльності, фітнес-центрів, закладів культури, крім: діяльності з надання послуг громадського харчування на відкритих майданчиках (з дотриманням протиепідемічних вимог); здійснення перевезень пасажирів автомобільним транспортом, метрополітенами та залізничним транспортом. Нововведенням стала заборона: закладам охорони здоров'я проводити планові заходи з госпіталізації, крім окремої категорії осіб (вагітним, породіллям, новонародженим); прийняття та відправлення повітряних суден, що виконують міжнародні пасажирські перевезення. Крім того, до категорії осіб, які підлягають обов'язковій самоізоляції, були включені особи, які досягли 60-річного віку.

Заборона проведення планової госпіталізації є прямим порушенням ст. 49 Конституції України, якою гарантується право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Положення щодо обов'язкової самоізоляції осіб, які досягли 60-річного віку, є порушенням ст. 24 Конституції України, що гарантує принцип рівності права і свобод громадян. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. І хоча у своєму рішенні від 16 жовтня 2007 р. КСУ зазначив, що «вік відсутній у переліку ознак, за якими не може бути привілеїв чи обмежень. ... Вік як тривалість життя людини, період часу, який виділяється за певними ознаками, є змінною категорією. ...встановлення

вікових обмежень не може вважатися порушенням принципу правової рівності громадян» [136], проте норма постанови Кабінету Міністрів України № 392 має дискримінаційний характер, про що наголошував в окремій думці до рішення Конституційного Суду України № 10-р/2020 щодо конституційності окремих положень даної постанови суддя В. Лемак.

В умовах пандемії України та всьому світу довелося адаптуватися до нових соціальних стандартів допоки в умовах відсутності ефективного й безпечного лікування або вакцинації. Уряд, усвідомлюючи, що тотальний карантин упродовж цього періоду може призвести до суттєвого падіння економіки та зростання соціальної напруги, вирішив здійснити перехід до адаптивної моделі карантину, заснованої на ризикоорієнтованому підході, що передбачає масштабний комплекс заходів зі збільшення обсягів тестування населення та контролю над поширенням вірусу [131].

Так постановою 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» № 641 від 22 липня 2020 р. [118] запроваджено адаптивний карантин на всій території України з 1 серпня до 31 серпня 2020 р. Відповідно до постанови обмеження були послаблені і залежно від епідемічної ситуації в регіоні встановлювався «зелений», «жовтий», «помаранчевий» або «червоний» рівень епідемічної небезпеки поширення COVID-19. На період дії карантину встановлено заборону на: перетин державного кордону іноземцями та особами без громадянства без поліса страхування від COVID-19; перетин контрольних пунктів в'їзду на тимчасово окуповані території без наявного поліса страхування.

На території регіону із «зеленим» рівнем епідемічної небезпеки, заборони стосувались: проведення масових заходів за участю більше однієї особи на 5 м² площі території, а також діяльності кінотеатрів та закладів культури з

наповненістю кінозалів або залів понад 50 % місць; здійснення перевезень пасажирів в кількості більшій, ніж кількість місць для сидіння.

На території регіону, де встановлено «жовтий» рівень епідемічної небезпеки, додатково до протиепідемічних обмежень, встановлених для «зеленого» рівня епідемічної небезпеки, заборонялось відвідування сторонніми особами установ і закладів соціального захисту, у яких перебувають громадяни похилого віку, особи з інвалідністю тощо, установ і закладів, що надають соціальні послуги сім'ям/особам, які перебувають у складних життєвих обставинах.

У «помаранчевий» зоні, додатково до протиепідемічних обмежень, передбачених для «зеленого» та «жовтого» рівня епідемічної небезпеки, заборонялась: діяльність закладів, що надають послуги з розміщення, крім готелів; роботу після 24-ї та до 7-ї години розважальних закладів, а також суб'єктів господарювання з надання послуг громадського харчування (крім адресної доставки замовлень та замовлень на винос); відвідування закладів освіти здобувачами освіти групами кількістю більше ніж 20 осіб, крім закладів дошкільної та загальної середньої освіти; проведення закладами охорони здоров'я планових заходів з госпіталізації; діяльність спортивних залів, фітнес-центрів; приймання дітей до дитячих закладів оздоровлення та відпочинку.

Обмеження «червоного» рівня епідемічної небезпеки включали також заборону на: регулярні та нерегулярні перевезення пасажирів автомобільним, залізничним транспортом, міським електротранспортом, метрополітеном; відвідування закладів освіти здобувачами освіти; приймання відвідувачів суб'єктами господарювання, які провадять діяльність у сферах культури, закладів громадського харчування (крім адресної доставки), торговельно-розважальних центрів, фітнес-центрів тощо.

Слід зауважити, що всі встановлені обмеження супроводжувались покладанням додаткових обов'язків на фізичних та юридичних осіб. Так для перебування в громадських місцях особа мала обов'язково вдягти засоби

індивідуального захисту, перебуваючи на вулиці особа зобов'язана була мати при собі документи, що посвідчують особу. На юридичних осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність, що передбачає прийняття відвідувачів (магазини, продовольчі ринки, ресторани, перукарні), покладалось зобов'язання щодо встановлення розмітки для забезпечення соціальної дистанції між відвідувачами не менше ніж 1,5 м, забезпечення персоналу засобами індивідуального захисту, проведення дезінфекції приміщень та контактних поверхонь, встановлення диспенсерів з антисептиком, проведення температурного скринінгу працівників тощо. Суб'єкти господарювання, що надають послуги з перевезення осіб, зобов'язані були ізолювати кабіну водія від салону, контролювати використання пасажирями респіраторів, перевозити пасажирів в межах кількості місць для сидіння, проводити вологе прибирання та дезінфекцію транспортного засобу перед кожним рейсом тощо.

Постановою Кабінету Міністрів України №1100 від 11 листопада 2020 р. «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641» на всій території України було встановлено так званий «карантин вихідного дня» та запроваджено додаткові обмеження щодо здійснення суб'єктами господарювання підприємницької діяльності. Результатом стала заборона на період з 00 год. 00 хв. суботи до 00 год. 00 хв. понеділка з 14 листопада 2020 р. до 30 листопада 2020 р. щодо приймання відвідувачів суб'єктами господарювання, які провадять діяльність у сфері громадського харчування (барів, ресторанів, кафе тощо) та торговельного і побутового обслуговування населення; приймання відвідувачів у торговельно-розважальних центрах та в інших закладах розважальної діяльності; діяльність закладів культури і проведення культурних масових заходів; приймання відвідувачів спортивних залів, фітнес-центрів, басейнів.

Слід урахувати той факт, що карантин в Україні діяв уже тривалий час, протягом якого суб'єкти господарювання взагалі не працювали, або працювали з

дотриманням певних обмежень. Незважаючи на це, їхня діяльність була знову повністю зупинена на період вихідних днів, коли, як правило, прибуток від здійснення підприємницької діяльності складає приблизно 40% від тижневого обороту. При цьому суб'єктами господарювання справно сплачуються податки до бюджету, орендна плата, заробітна платня працівникам. А на час заборони здійснення господарської діяльності суб'єктам підприємницької діяльності ніяких пільг або допомоги від держави не надавалося. Якщо уряд накладає певні обмеження на здійснення економічних свобод, то вони мають певним чином компенсуватися. Якщо держава не володіє належними ресурсами для компенсацій, то міра обмеження свобод має бути істотно нижчою [139, С.16]. «Карантин вихідного дня» став ще одним непід'ємним тягарем після повного локдауну для суб'єктів господарської діяльності та викликав супротив не тільки підприємців, які вийшли на мітинги, направили Президенту України електронну петицію, але й у посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, міські голови Львова, Черкас, Тернополя, Житомира публічно заявили, що блокування вихідних не є ефективним заходом для зупинення поширення вірусу.

Постановою Кабінету Міністрів України № 1236 від 09.12.2020 р. було продовжено дію карантину на всій території України з 19 грудня 2020 р. до 28 лютого 2021 р., при цьому було встановлено нові обмеження. З 19 грудня 2020 р. заборонено: проведення в закладах освіти масових заходів (вистав, свят, концертів) за участі дітей з більш ніж однієї групи/класу та за присутності відвідувачів; проведення в розважальних закладах та закладах громадського харчування святкових заходів, бенкетів, майстер-класів, публічних подій; приймання відвідувачів у музеях, на виставках, у галереях тощо, якщо в залах присутні більше однієї особи на 10 м²; робота закладів громадського харчування з 23:00 до 7:00 (крім доставки та замовлень на винос); релігійні заходи (у приміщенні за умови присутності більше однієї особи на 5 м², на відкритому повітрі за умови недотримання дистанції 1,5 м між присутніми).

У період 8 січня 2021 р. до 25 січня 2021 р. на території України уряд запровадив «карантин зимових канікул» та встановив додаткові обмеження. Так було заборонено: приймання відвідувачів суб'єктами господарювання, які провадять діяльність у сфері громадського харчування, крім адресної доставки замовлень; приймання відвідувачів у торговельно-розважальних центрах та інших закладах розважальної діяльності; приймання відвідувачів суб'єктами господарювання, які провадять діяльність у сфері торговельного і побутового обслуговування населення; приймання відвідувачів закладів культури і проведення культурних масових заходів; приймання відвідувачів спортивних залів, фітнес-центрів, басейнів; проведення всіх масових (розважальних, спортивних, соціальних, рекламних та інших) заходів; діяльність непродовольчих ринків; відвідування закладів освіти.

Отже, установленням карантину на території України було обмежено конституційні права і свободи людини, гарантовані статтями 24, 29, 33, 35, 39, 42, 43, 44, 46, 48, 49, 53 Основного Закону. Права людини є універсальними, динамічними, безповоротними, невідчужуваними і ніколи не можуть бути абсолютними [194].

Постає логічне питання щодо законності встановлення таких обмежень [62].

У ст. 64 Основного Закону зазначається, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть установлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Аналізуючи ці норми Конституції України, суддя Конституційного Суду України О. Первомайський доходить таких висновків: обмеження конституційних прав і свобод можливе у випадках, передбачених Конституцією України; обмеження конституційних прав і свобод можуть встановлюватися в умовах воєнного або надзвичайного стану; обмеження можуть бути застосовані лише щодо прав і свобод, що не охоплюються нормою-забороною, яка міститься у

частині другій ст. 64 Конституції України; ці права і свободи можуть бути лише обмежені; можуть встановлюватись лише окремі обмеження прав і свобод; обмеження повинні бути тимчасовими, із зазначенням строку їх дії; обмеження може бути запроваджено на підставі закону та в окремих випадках – рішення суду; суб'єктом встановлення обмежень може бути парламент та (або) суд. І як результат – встановлення повноважним органом окремих тимчасових обмежень конституційних прав і свобод можливе лише на підставі закону, для досягнення легітимної мети, визначеної Основним Законом України, та з використанням домірних (пропорційних) засобів [108].

Відповідно до ст. 41 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII Кабінет Міністрів України спрямовує свою діяльність на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

У рішеннях від 19.06.2001 р. № 9-рп/2001 та від 17.02.2010 р. № 6-рп/2010 КСУ зазначав, що Україна є правовою державою, а в правовій державі існує суворі ієрархія нормативних актів, відповідно до якої постанови та інші рішення органів виконавчої влади мають підзаконний характер і не повинні викривляти сутність і зміст законів. Також суд наголосив на тому, що органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а їхні нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 1, частина друга ст. 8, частина друга ст. 19 Основного Закону України), Кабінет Міністрів України, керуючись у своїй діяльності законами при врегулюванні у своїх актах відповідних питань, не може змінювати, доповнювати чи розширювати зміст цих законів.

У рішенні № 2-рп/2016 КСУ наголосив, що «обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими,

вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права» [135]. Як зазначає професор М. Савчин, ступінь легітимності втручання держави в приватну автономію та межі такого втручання мають визначатись конституційним правом [139, С.6].

Міжнародні документи в галузі прав людини також установлюють виняткові випадки щодо обмеження гарантованих прав. Так Міжнародний Пакт «Про громадянські і політичні права» 1966 р. встановлює, що під час надзвичайного стану в державі, при якому життя нації перебуває під загрозою і про наявність якого офіційно оголошується, держави можуть уживати заходів на відступ від своїх зобов'язань тільки в такій мірі, у якій це диктується гостротою становища, за умови, що такі заходи не є несумісними з їхніми іншими зобов'язаннями за міжнародним правом і не спричиняють дискримінації виключно на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження. У разі запровадження на території держави обмежень прав і свобод, вона зобов'язана в той же час повідомити про це світове співтовариство (через Генерального секретаря ООН), про положення, від яких вона відступила, і про причини, що спонукали до такого рішення, а також про строк дії цих обмежень. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. також передбачає відступ від зобов'язань під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації. При цьому держава має вживати заходів, що відступають від її зобов'язань, виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом. Про

свій відступ від зобов'язань вона інформує Генерального секретаря Ради Європи, повідомляючи про вжиті нею заходи і причини їх вжиття [59].

Критеріями виправданості втручання держави в права людини, обмеження прав та свобод згідно з практикою Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) є передбачуваність таких дій законом, переслідування органами державної влади легітимної мети та необхідність у демократичному суспільстві. Поняття закон ЄСПЛ трактує досить широко, включаючи сюди «як норми, встановлені писаним правом, так і правила, що сформувалися у прецедентному праві», при цьому закон має відповідати вимогам доступності, ясності та передбачуваності.

Легітимною метою слугував захист життя і здоров'я людей. Відповідно до статей 8, 9, 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) та ст. 2 Протоколу № 4 обмеження права на повагу до приватного і сімейного життя, свободи думки, совісті і релігії, свободи зібрань та об'єднання, свободи пересування мають установлюватись законом і бути необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Таким чином охорона здоров'я є легітимною метою для обмеження даних конвенційних прав.

Найбільш дискусійним є питання чи було обмеження прав і свобод, гарантованих «необхідним у демократичному суспільстві». Необхідність втручання в демократичному суспільстві означає, що держава має довести перед ЄСПЛ «нагальну суспільну потребу» у такому втручанні та у встановленні відповідних обмежень. При цьому така нагальна суспільна потреба повинна бути домірною (пропорційною) до законної мети, окресленої засобом втручання [59]. Питання «необхідності в демократичному суспільстві» і «пропорційності» втручання є фактично синонімічними. Пропорційність визначає сумірність між здійсненням основного права та необхідністю його обмежень. Саме критерій пропорційності забезпечує обґрунтований і легітимний характер обмежень

основних прав. Принцип пропорційності включає в себе адекватність засобів поставленій меті, неприпустимість надмірних обмежень, неприпустимість сваволі, заборону формалізму. Отже, при встановленні обмежень прав і свобод ЄСПЛ повинен перевірити, чи було втручання виправданим та необхідним у демократичному суспільстві, та, зокрема, чи було воно пропорційним, і чи були причини, надані національними органами влади на його виправдання, важливими та достатніми [85]. При здійсненні оцінки, чи існує така необхідність, держави користуються певною свободою розсуду. Але за цією свободою повинен бути контроль з боку наднаціональних органів.

Для перевірки не достатньо лише того факту, що органи національної влади керуються своїм розсудом розумно, обережно і добросовісно [34, с. 21]. Суть розсуду полягає у вольовому співвідношенні доцільності і законності. Орган виконавчої влади, використовуючи дискреційні повноваження, зобов'язаний передусім правильно оцінювати ситуацію, наявні у справі факти і застосовувати до встановлених фактів діючі правові норми, не допускаючи при цьому зловживання владою. Загальні інтереси, спільне благо, а не особисті корисливі інтереси покладаються в основу мотивації вибору [67, с. 29].

Щодо позиції національного органу конституційної юрисдикції стосовно обмежень прав і свобод людини, то відповідно до рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ) № 9-в/2019, будь-яке втручання в права людини навіть за наявності легітимної мети, у супереччю вимозі домірності, неодмінно спричинятиме скасування або обмеження прав і свобод людини. Якщо існують менш обтяжливі шляхи досягнення цілей, вони мають бути використані. Установлення обмежень прав та свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним (рішення КСУ № 26-рп/2009).

Карантинні обмеження дуже сильно «вдарили» по правах людини та економіці країни (через обмеження підприємницької діяльності). У справі

«Зеленчук і Цицюра проти України» (п.101) ЄСПЛ зазначає, що втручання в право власності (під регулювання якої підпадає і здійснення підприємницької діяльності) повинно не лише переслідувати за фактами та в принципі «законну ціль» у «загальному інтересі», але також має існувати обґрунтоване пропорційне співвідношення між вжитими заходами та метою, яку прагнули досягти будь-якими заходами, застосованими державою, у тому числі заходами, спрямованими на здійснення контролю за користуванням майном фізичною особою. Ця вимога виражена у понятті «справедливий баланс», який має бути встановлений між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основоположних прав особи. Завдання досягти цього балансу відображено у структурі ст. 1 Першого протоколу до Конвенції в цілому. У кожній справі, що стосується стверджуваного порушення цієї статті, Суд повинен, таким чином, установити, чи було покладено на відповідну особу непропорційний та надмірний тягар внаслідок втручання держави. На наш погляд, запроваджені урядом заходи були не пропорційними, тому вважаємо, що через порушення даного принципу до ЄСПЛ може надійти не один десяток скарг проти України.

Як зазначає суддя Конституційного Суду України В. Лемак, «навіть виправданість і серйозність мети, яка полягає в захисті життя і здоров'я людей, для досягнення якої здійснюються обмеження в реалізації конституційних прав людини, не означає, що такі обмеження можуть бути здійснені свавільно та бути несумісними з фундаментальними конституційними цінностями верховенства права, демократії, захисту прав людини».

COVID-19 є безпрецедентною глобальною загрозою, і права людини повинні бути в основі глобальної реакції. Уряди мають приймати нормативно-правові акти пропорційні, необхідні та недискримінаційні щодо найбільш вразливих членів суспільства, забезпечуючи пом'якшення найгірші наслідків кризи для вразливих груп [195]. Обмеження чи відступ від прав людини в період надзвичайних ситуацій у сфері охорони здоров'я – вимушена міра. Проте наслідки для світової та

національної економік ставлять питання щодо співмірності та пропорційності заходів, які вживаються країнами у відповідь на поширення COVID-19 [36, с. 66].

Постанови Кабінету Міністрів України, якими було запроваджено низку обмежень у здійсненні конституційних прав і свобод людини, є підзаконними актами. Вирішивши підзаконним актом питання, яке віднесене Конституцією України до сфери виключного законодавчого регулювання, Кабінет Міністрів України перебрав на себе повноваження Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади. Таким чином видання Урядом України таких постанов є способом ухвалення рішення у сфері прав людини, що несумісний з Конституцією України, оскільки порушує принцип поділу влади, передбачений положеннями частини другої ст. 6, ст. 75, пункту 3 частини першої ст. 85, пункту 1 частини першої ст. 92 Конституції України.

Обмеження, що були встановлені Кабінетом Міністрів України під час дії карантину на території України, стосувалися здійснення прав і свобод людини переважної більшості суспільства. Кабінет Міністрів України не є суб'єктом, що наділений повноваженнями обмежувати конституційні права і свободи людини, таким суб'єктом є тільки ВРУ і то лише в рамках запровадження особливого правового режиму (надзвичайного або воєнного стану). Слід зауважити, що більшість європейських країн запровадила на своїй території відповідні особливі режими. Проте Україна вирішила йти іншим шляхом, і на жаль, він не був демократичним і правовим.

По суті, Кабінет Міністрів України запровадив карантин із перевищенням повноважень, порушивши конституційні свободи пересування, вибору професії (право на працю) та підприємницької діяльності (ст.ст. 33, 42, 43 Конституції), оскільки такі підлягають обмеженню або за рішенням суду, або шляхом запровадження воєнного чи надзвичайного стану [139, с.13].

Як зазначає суддя КСУ І. Сліденко, «розмитість та відсутність чітких критеріїв карантину може призвести до ситуації, коли карантин або окремі його

елементи з усіма обмеженнями може стати органічною частиною буття української держави. Тим більше він наразі є саме тією причиною, на яку зручно списувати будь-які проблеми – від падіння економіки до надзвичайних повноважень Президента України, зокрема проблеми, створені специфічним українським урядуванням. У такому урядуванні є все, окрім права, справедливості та моральності. І такого роду урядування стає викликом для держави і громадян не меншим, ніж коронавірус SARS-CoV-2» [104].

Повага до всіх прав людини повинна залишатися в основі боротьби з пандемією та підтримання глобального відновлення та потреби подолати важкий вплив кризи на економічні та соціальні права. COVID-19 не повинен використовуватися як привід для обмеження демократичного та громадянського простору, дотримання верховенства права та міжнародних зобов'язань, а також обмеження свободи висловлювання, свободи преси та доступу до інформації в Інтернеті та офлайн [10, с.69-70].

Обмеження прав і свобод людини мають відбуватись відповідно до Конституції України і встановлюватися законом. Порухення нормальних умов життєдіяльності суспільства через поширення коронавірусу SARS-CoV-2 вимагає стрімких та рішучих дій від органів державної влади. Але такі дії мають бути законними, пропорційними та відповідати меті встановлення. На жаль, при запровадженні карантину в Україні та встановленні обмежень щодо реалізації цілої низки конституційних прав і свобод громадян дані принципи не було враховано. Установлення суворих заборон мало на меті залякати населення, методи боротьби з вірусом призвели до падіння економіки та масового безробіття. Україна не використала досвід європейських держав, які встановлювали обмеження щодо реалізації прав громадян в рамках запровадженого особливого правового режиму. У нашій державі такі обмеження були встановлені неналежним суб'єктом – Кабінетом Міністрів України в постанові, хоча Конституція України вимагає

прийняття такого рішення лише Верховною Радою України в законі та на певний строк.

Генеральний секретар ООН Антоніу Гутерріш у своєму виступі зазначив, що «пандемія COVID-19 є надзвичайною ситуацією в галузі охорони здоров'я, але це набагато більше. Це економічна криза. Соціальна криза. І криза людини, яка швидко перетворюється на кризу прав людини. На тлі наростаючого етнонаціоналізму, популізму, авторитаризму та відступу проти прав людини в деяких країнах криза може стати приводом для прийняття репресивних заходів для цілей, не пов'язаних з пандемією. Це неприпустимо. Найкраща відповідь – це реакція, яка пропорційно реагує на негайні загрози, захищаючи права людини та верховенство права» [176]. Щоб не допустити ситуації, коли згортання прав людини стає новим звичним явищем, держави повинні прагнути прийняти довгострокову стратегію управління пандемією, яка не покладається на постійне обмеження або призупинення основних свобод. COVID-19 пандемія цілком може ознаменувати кінець світу таким, яким ми його знаємо, але ми не хотіли б прокинутися в новому світі, де права людини втратили всяке значення [197]. Більшість конституцій у всьому світі дозволяють урядам вжити певних заходів проти боротьби з цією надзвичайною обставиною. Ці заходи точно матимуть прямий вплив на права людини. Як результат цього, баланс між захистом громадської проблеми охорони здоров'я, як-от COVID 19, і правами людей слід бачити разом.

Заходи, які уряд може вжити у боротьбі з поширенням пандемій, мають бути цілеспрямованими, необхідними та пропорційними. Більше того, слід запровадити механізми перевірки на зловживання владою під час здійснення заходів у боротьбі з пандеміями.

1.3. Адміністративно-правові режими карантину та надзвичайного стану: порівняльна характеристика

2020 рік у всьому світі ознаменувався початком пандемії, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2. Це змусило майже всі держави світу застосовувати жорсткі карантинні заходи. Кожна країна обрала свій шлях боротьби з пандемією, проте майже всі вони одностайно дійшли висновку про необхідність установаження карантину в масштабах всієї країни або її окремих регіонів. У багатьох державах було запроваджено надзвичайний стан, у межах якого передбачалось істотне обмеження прав і свобод громадян. Карантинні обмеження є схожими з обмеженнями прав і свобод людини, що застосовуються в умовах дії надзвичайних правових режимів. Тому постає необхідність у проведенні порівняльної характеристики карантину з правовим режимом надзвичайного стану, який може бути запроваджений у разі виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (зокрема і пандемій), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення.

Згідно із Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного

ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [129].

Відповідно до чинного законодавства встановлення обмежень прав та свобод людини і громадянина в Україні можливе лише в межах особливого правового режиму із зазначенням строків обмеження та вичерпним переліком прав, що підлягають обмеженню. Так згідно із Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» надзвичайний стан вводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим. Він може бути введений в разі виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення. Ситуація, яка склалась в Україні та у світі через поширення коронавірусної хвороби, цілком підпадає під умови введення надзвичайного стану. Низка країн саме й пішла правовим і демократичним шляхом та запровадила на своїй території режим надзвичайного стану, серед них: Болгарія, Естонія, Італія, Іспанія, Німеччина, Румунія, Словаччина, Угорщина, Франція та ін. У рамках надзвичайного режиму передбачено встановлення обмежень прав та свобод людини, проте в Україні такий режим так і не було запроваджено, незважаючи на істотні обмеження конституційних прав громадян. Отже, не викликає сумніву те, що надзвичайний стан мав бути встановлений і в Україні.

У зв'язку із цим потрібно проаналізувати правовий режим надзвичайного стану, умови його введення та обмеження, які можуть бути встановлені при його запровадженні. Та виходячи із цього, виокремити спільні і відмінні риси надзвичайного стану та карантину.

Карантин, як і надзвичайний стан, є правовим режимом. Під правовим режимом слід розуміти «особливий порядок правового регулювання, що

застосовується до певного виду суспільних відносин, який забезпечується правовим засобами та методами і типами правового регулювання» [70, с. 110]. М. Козюбра визначає правовий режим як порядок регулювання, що виражається в комплексі правових засобів, які характеризуються особливим поєднанням взаємодіючих між собою дозволів, заборон, зобов'язань, що створюють особливу спрямованість регулювання [50, с. 101]. При цьому правовий режим характеризується не лише спрямованістю правового регулювання, а й ступенем його сприятливості або несприятливості для інтересів різних суб'єктів права, а тому й жорсткості юридичного регулювання, є особливою атмосферою, специфічною формою, підсистемою правового регулювання [146, с.9].

Правовий режим – це цілісна розширена система регулювання суспільних відносин, встановлена законодавством України з метою захисту прав і свобод людини та громадянина, національної безпеки країни, яка визначає права й обов'язки учасників цих правовідносин та механізми їх реалізації, характеризується особливим порядком виникнення та припинення, оптимально поєднує інтереси всіх зазначених суб'єктів, забезпечуються державним примусом і громадським осудом порушників [8, с. 221]. Загальними ознаками правового режиму є наявність відповідних обмежень, заборон або пільг.

На думку професора С. Кузніченка, «правовий режим завжди має чітко визначену мету правового регулювання, яка й визначає вектор (напрямок) регулювання. Така мета впливає на характер і побудову правового режиму [69]. Н. Харченко вважає, що метою встановлення правового режиму є впорядкування специфічного кола суспільних відносин шляхом чіткого визначення мети, просторово-часових меж, суб'єктів, об'єктів [159, с. 26]. Про мету встановлення правового режиму карантину ми вказували (у підрозділі 1.1) як необхідний елемент даного режиму. Нею виступає запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб. Метою запровадження правового режиму надзвичайного стану є «усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких

надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства» [129]. Виходячи з аналізу мети запровадження даних правових режимів можна зрозуміти, що мета надзвичайного стану є ширшою, оскільки «усунення загрози та ліквідація особливо тяжких наслідків надзвичайних ситуацій природного характеру» включає в себе серед іншого й мету встановлення карантину – «запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб».

Важливу роль у встановленні конкретного правового режиму має принцип доцільності, який указує, що встановлений режим, повинен бути найбільш пріоритетним, з погляду прав свобод, законних інтересів людини, цілей самого правового регулювання [69]. Правовий режим обов'язково пов'язаний зі свободою розсуду. Якщо зовсім обмежити свободу розсуду, то режим стає зарегульованим, якщо розширити розсуд – це значить зробити режим невизначеним [69, с. 28]. В адміністративному праві розсуд застосовується тоді, коли правовий припис, не встановлюючи конкретного варіанта дій, наділяє суб'єкта публічного адміністрування певним ступенем «свободи» у вирішенні конкретної адміністративної справи й ухваленні відповідного рішення, тобто це означає передбачену можливість вибору в межах, установлених адміністративно-правовими нормами [8]. Таким чином, суб'єкти публічної адміністрації при ухваленні рішення можуть здійснювати це з певною свободою розсуду, тобто з кількох допустимих варіантів вирішення ситуації суб'єкт може обирати на власний розсуд конкретні заходи. Правовий режим, будучи особливим порядком правового регулювання суспільних відносин, здійснюється за допомогою системи варіативно поєднаних юридичних засобів з метою їх упорядкування [159, с. 26]. Правові

режими карантину та надзвичайного стану характеризуються свободою розсуду суб'єктів публічного адміністрування, саме вони вирішують, які конкретні обмежувальні заходи мають бути встановлені і чи є вони необхідними й ефективними за такої ситуації.

О. Харенко зауважує, що адміністративний розсуд щоразу набуває нового значення для публічного адміністрування: він не є більше вимушеною необхідністю, з якою потрібно невинно боротися. Тому застосування адміністративного розсуду – це, з одного боку, об'єктивний результат неможливості передбачити всі конкретні обставини та нормативно їх урегулювати, а з іншого – це об'єктивна необхідність надати суб'єктам публічного адміністрування певну свободу й ініціативність у процесі управлінської діяльності [158, с. 115]. Про свободу розсуду зазначає і Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях, коли йдеться про необхідність обмеження прав і свобод людини в демократичному суспільстві, надаючи державам можливість на власний розсуд (у межах правового поля) вирішувати питання, які саме права і за якої ситуації підлягають обмеженням. Свобода розсуду органів державної влади проявилась під час пандемії COVID-19, коли кожна держава, маючи рекомендації ВООЗ, на власний розсуд установлювала обмежувальні заходи в рамках карантину чи надзвичайного стану. При цьому в одних країнах спостерігались жорсткі обмеження прав людини із застосуванням високих штрафних санкцій за їх порушення, в інших, як у Швеції, – рекомендації та поради, як уберегтися від вірусу. Який би правовий режим не запроваджувався – права та свободи людини мають обов'язково дотримуватися. У цьому й полягає зміст установлення режиму. Разом із тим застосування таких режимів призводить до певного «мінімально необхідного» обмеження права діяти на власний розсуд для фізичних і юридичних осіб, бо їхні права неможливо розглядати без урахування прав і свобод інших осіб та національної безпеки України [5, С. 339].

Завдання органів державної влади полягають в ефективному використанні правових режимів та оптимальному вирішенні різних питань за їх допомогою. При цьому встановлення окремого правового режиму залежить від конкретної ситуації, а самі режимні заходи можуть варіюватися від жорстких до більш м'яких. Шкідливим є як і недостатність правових норм, яка може призвести до анархії та свавілля, так і «надлишкове зарежимлювання» суспільних відносин, що може призвести до приглушення будь-якої ініціативи в суспільному житті, побоювання, що будь-який крок призведе до правових санкцій [146, с. 16].

Надаючи характеристику правовим режимам, неможна оминати увагою їх класифікацію. У юридичній літературі правові режими класифікують за різними критеріями: за функціональною спрямованістю; за способом правового регулювання; за галузевою ознакою; за часовим критерієм; за територією дії тощо.

Функціональна спрямованість зумовлює поділ правових режимів на матеріальні і процесуальні. Залежно від рівня правового регулювання суспільних відносин виділяють первинні і вторинні правові режими. Вторинні правові режими виступають певними модифікаціями первинних, які передбачають або особливі пільги й переваги, що відображаються в додаткових правах, або особливі обмеження, що полягають у додаткових заборонах чи зобов'язаннях [146, с. 11]. Н. Харченко, проводячи загальнотеоретичну класифікацію правових режимів, виокремлює режими правових станів, що включають в себе також режим надзвичайного стану та режим карантинних зон [159, с. 27]. За галуззю права правові режими поділяються на конституційні, адміністративні, кримінальні, цивільні, сімейні тощо. Розвиваючи дану класифікацію, Т. Мінка пропонує також усередині галузі виокремлювати підгалузеві, спеціальні галузеві та особливі галузеві режими [96, с. 455]. Щодо правового режиму карантину та надзвичайного стану, то вони належать до адміністративно-правових режимів.

С. Бевз зауважує, що для кожної галузі права є властивим режим, який відображає саме її специфіку. Відповідно адміністративно-правовий режим

характеризується інструментарієм галузі адміністративного права, базується на принципах відповідної галузі, відображає особливості предмета та методів адміністративного права [12, с. 117]. На думку В. Завгородньої, зміст правового режиму галузі адміністративного права також визначається її предметом регулювання та особливостями побудови і реалізації адміністративно-правових юридичних конструкцій [42, с. 33]. Адміністративно-правовий режим устанавлюється з метою забезпечення взаємодії державної адміністрації та приватних осіб на основі права. Такий режим може бути позначений як загальний режим діяльності державної адміністрації оскільки він розрахований на «повсякденну адміністративну» діяльність, коли ж потрібні спеціальні, особливі заходи виконавчої діяльності, застосовувані на чітко визначеній території щодо певного об'єкта чи предмета, устанавлюються спеціальні адміністративно-правові режими [99, с. 27].

На думку науковців, не можна зарахувати спеціальний правовий режим до конкретної галузі права, проте якщо норми різної галузевої належності не змінюють природу основних регулятивних засобів цих режимів, то вони, безумовно, є адміністративно-правовими. Зокрема професор Ю. Битяк зазначає, що надзвичайні режими виникають унаслідок розвитку суспільства та виникнення різних екстремальних (надзвичайних) ситуацій (війни, епідемії, катастрофи), які є небезпечними чинниками для суспільства і загрожують інтересам особи, держави тому врегульовується за допомогою спеціального законодавства [3].

Сутність адміністративно-правових режимів полягає в тому, що у випадках, передбачених законодавством, для суб'єктів адміністративного права створюються система обов'язків і заборон, відповідно до яких вони обмежуються діяти на власний розсуд з метою захисту прав і свобод громадян, забезпечення національної безпеки країни [5, с. 342].

Як уже зауважили, на думку Ю. Битяка, поняття адміністративно-правового режиму включає в себе поєднання адміністративно-правових засобів регулювання,

що виявляється в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин [3, с. 282].

С. Ківалов характеризує адміністративно-правовий режим як самостійний правовий інститут з організаційними забезпечувальними елементами, спрямований на встановлення оптимальних, з точки зору держави, відносин у конкретній, порівняно вузькій, однак життєво важливій сфері, яка забезпечує безпеку особи, суспільства і держави [4, с. 194-195].

Т. Мінка підкреслює специфічні ознаки адміністративно-правового режиму як структурного елементу правового режиму адміністративного права. Ці ознаки дозволяють відрізнити його від інших правових явищ і є складною юридичною конструкцією, що містить комплекс відносно автономних, взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів, завдяки яким досягається мета регулювання та забезпечується порядок динаміки відповідних адміністративно-правових відносин [96].

Д. Коссе, досліджуючи особливі правові режими, зауважує, що вони є «адміністративною формою діяльності органів державної влади в нестандартних умовах, що дозволяє застосовувати надзвичайні заходи та гарантувати їх відповідність конституційному статусу» [55, с. 26]. Водночас до характерних ознак адміністративно-правового режиму можна віднести: детальну регламентацію діяльності органів, громадських організацій та їх об'єднань; певну поведінку індивідуальних суб'єктів правовідносин; введення додаткових або вилучення із загальноприйнятих правових норм; встановлення особливого контролю за належним порядком розвитку правовідносин даної сфери; встановлення і застосування різних видів відповідальності за порушення режимних норм; пряма заборона окремих дій; реєстрація певних видів діяльності, діяльності окремих категорій громадян.

Н. Коваленко виокремлює такі головні ознаки адміністративно-правового режиму: сфера їх застосування (управлінська діяльність органів влади); мета їх

застосування (забезпечення публічних інтересів); особливе методичне забезпечення (покладення на суб'єктів обов'язків діяти певним чином); специфічна сукупність видів юридичної відповідальності [48, с. 108].

Для адміністративно-правових режимів надзвичайного стану та карантину є характерними такі ознаки: вони реалізуються в сфері національної безпеки, об'єкти цих режимів пов'язанні з її забезпеченням [69]; особливе методичне забезпечення полягає в можливості обмеження прав і свобод фізичних та юридичних осіб та покладання на них додаткових обов'язків; специфічна сукупність видів юридичної відповідальності правового режиму карантину полягає у встановленій адміністративній відповідальності за порушення правил карантину щодо людей та кримінальної відповідальності, якщо такі дії спричинили або завідомо могли спричинити поширення інфекційних захворювань.

Відповідно до законодавства порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану спричиняють відповідальність. Аналізуючи норми КУпАП та КК, можна зробити висновок, що окремої статті за порушення вимог правового режиму надзвичайного стану не передбачено, проте вчинення правопорушення/злочину в умовах надзвичайного стану/ надзвичайних подій є обставинами, що обтяжують відповідальність/покарання. С. Кузніченко пояснює це тим, що винна особа з метою полегшення вчинення злочину використовує найбільш несприятливий для суспільства час, а також тяжкі обставини й умови, в яких опинилося суспільство, що дозволяє констатувати: по-перше, про підвищений ступінь суспільної небезпеки, злочинів, що вчинюються в період надзвичайного стану або в умовах інших надзвичайних подій; по-друге, свідчить про більшу суспільну небезпечність самої особи, яка вчиняє злочин, про її негативні риси тощо [68]. Учений пропонує виокремити три види адміністративних правопорушень при надзвичайних адміністративно-правових режимах: правопорушення, учинення яких провокується надзвичайною ситуацією (наприклад, порушення комендантської години, порушення встановленого

карантинного режиму); необережні правопорушення; умисні правопорушення (розпивання спиртних напоїв у громадських місцях, дрібне хуліганство тощо) [67, с. 351].

Виходячи із запропонованої класифікації можна зробити висновок про те, що порушення встановленого карантинного режиму може відбуватись у межах дії надзвичайного адміністративно-правового режиму та стосуватись не тільки карантину людей, але й тварин, рослин, які також знаходяться в карантині. У такому разі правопорушенням буде вважатись, наприклад, продаж м'яса тварини, яка мала знаходитись на карантині та не підлягала споживанню. Щодо порушення карантину людей, то за такі дії передбачена окрема санкція за ст. 44³ КУпАП.

Адміністративно-правові режими можуть бути класифіковані за різними критеріями: за часом дії – на постійні чи тимчасові; за територією дій – на такі, що діють на території всієї держави або окремих її регіонах чи місцях; за масштабністю волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав – на пільгові та обмежувальні режими; за глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій – на звичайні та надзвичайні режими тощо [3, с. 283].

Адміністративно-правові режими карантину та надзвичайного стану відповідно до даної класифікації можуть бути охарактеризовані як: тимчасові, обмежувальні, надзвичайні. Щодо території дії, то надзвичайний стан може встановлюватись як на території всієї держави, так і в окремих регіонах, а режим карантину, крім того, може бути встановлено в окремих місцях (лікарня, підприємство).

Т. Мінка пропонує своє бачення класифікації адміністративно-правових режимів, розмежовуючи їх за належністю норм права, які здійснюють державне регулювання суспільних відносин у відповідних сферах взаємодії публічної адміністрації та з іншими суб'єктами, – на підгалузеві та інституціональні; за сферами реалізації публічного інтересу – на адміністративно-правові режими у

сфері публічного управління та в адміністративно-політичній, економічній, соціально-культурній сферах; за засобами правового регулювання – на прості, комплексні та міжгалузеві [96, с. 457].

У юридичній літературі також можна зустріти класифікацію адміністративно-правових режимів на загальні та спеціальні. Науковці доходять висновку про те, що спеціальний адміністративно-правовий режим установлюється законом і забезпечується за допомогою різноманітних адміністративно-правових і організаційних засобів, створює необхідний ступінь безпеки для особистості, суспільства і держави в умовах надзвичайної ситуації, є специфічним порядком адміністративно-правового регулювання, що містить сукупність юридичних засобів впливу [3]. На думку професора С. Кузніченка, феномен спеціальних адміністративно-правових режимів пов'язаний з тим, що матеріальні норми знаходяться в трудовому, екологічному, земельному праві, а процедура – адміністративно-правова [70, с. 111].

Надзвичайний стан, як і карантин, належать до спеціальних адміністративно-правових режимів. Вони є виключними режимами, оскільки перебувають на межі правової системи у своєму змісті і мають заходи, найбільш обмежують права і свободи громадян, та використовуються виключно в умовах глобальної небезпеки, з метою забезпечення життя та здоров'я громадян та захисту національних інтересів України [69, с. 24]. При цьому надзвичайний стан належить до надзвичайних режимів, а карантин – до екстраординарних. Крім того, учений проводить розмежування надзвичайних і екстремальних режимів. Останні, на його думку, є ширшим поняттям, яке включає в себе й надзвичайні режими. Екстремальні режими – це режими діяльності в умовах виникнення чи високої вірогідності виникнення надзвичайних ситуацій, які вводяться з метою локалізації й ліквідації впливу негативного фактору на суспільство.

Надзвичайні режими – це певний клас екстремальних режимів, але основною ознакою їх виділення є пряме посилання Конституції на ці режими та обов'язкове

вирішення певних питань щодо цих режимів на рівні міжнародного права [69, с. 59]. Вітчизняним законодавством передбачено три види надзвичайних режимів: зона надзвичайної екологічної ситуації, надзвичайний стан, воєнний стан. Такі режими характеризуються наявністю в державі найвищого рівня небезпеки, який можливо подолати лише шляхом запровадження таких надзвичайних режимів.

Д. Талалай виокремлює такі ознаки екстремальних адміністративно-правових режимів: реалізуються у сфері правового регулювання публічних інтересів; мають особливий порядок адміністративно-правового регулювання в галузі забезпечення національної безпеки держави, метою виступає узгодження й задоволення інтересів держави та суспільства; установлюються в умовах наявності реальних загроз національним інтересам держави та необхідності їх відвернення; забезпечують ефективне функціонування публічної адміністрації та адекватне реагування рівню загроз національній безпеці держави; врегульовують на законодавчому рівні засади непорушності конституційних прав і свобод людини та громадянина; визначають нормативну модель поведінки суб'єктів правовідносин за допомогою заборон, зобов'язань та обмежень, розширюють компетенцію органів публічної адміністрації; визначають вичерпний перелік заходів та правообмежень; наявність обов'язкових суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями; домінування імперативного методу впливу на відносини, застосування засобів дисциплінарного та адміністративного примусу до порушників режиму; наявність системи режимних правових засобів; взаємопов'язаність режимів [154, с. 67]. Ці ознаки є характерними для режимів карантину та надзвичайного стану, які вводяться в нестандартних, незвичайних, а саме екстремальних умовах, коли наявна загроза національній безпеці держави, такі режими передбачають розширення повноважень публічних адміністрацій та обмеження правового статусу фізичних і юридичних осіб, а за порушення правил даних режимів настає юридична відповідальність.

Підставою запровадження екстремальних адміністративно-правових режимів є наявність небезпеки в державі, при цьому відсутня можливість усунути таку небезпеку іншими засобами окрім як ужити заходів, що передбачені спеціальним правовим режимом. Наявність небезпеки, що загрожує державі й суспільству, може бути пов'язана з різними факторами політичного, техногенного, природного явища. Головною ознакою такої небезпеки є те, що вона загрожує значній частині суспільства, а для її ліквідації необхідно вжити заходів, що пов'язані з обмеженням права і свобод людини, які передбачені певним екстремальним адміністративно-правовим режимом. Залежно від конкретного режиму такі заходи різняться: чим більша загроза національній безпеці, тим «жорсткіше» можуть бути заходи, а отже, і режим може бути змінено по мірі необхідності.

Вибір конкретного режиму залежить від ступеня кризовості надзвичайної ситуації й характеристики її елементів: ступеня і виду загрози безпеці; характеру вражаючих факторів; масштабності і часового аспекту перебігу надзвичайної ситуації; наслідків та їх ланцюгового характеру [69, с. 62].

Вітчизняним законодавством передбачено можливість «переходу» одного надзвичайного режиму в інший, так режим зони надзвичайної екологічної ситуації може переходити в режим надзвичайного стану, а надзвичайний стан за певних обставин може трансформуватись у режим воєнного стану. Адміністративно-правовий режим карантину в порівнянні з надзвичайним станом є більш «м'яким», такий висновок можна зробити, проаналізувавши обмежувальні заходи, що встановлюються даними режимами.

Обидва адміністративно-правові режими передбачають зміну правового статусу фізичних і юридичних осіб, а саме обмеження їхніх прав і свобод та покладання додаткових обов'язків. При цьому обсяг повноважень органів публічної влади значно збільшується, але їхнє завдання полягає в запобіганні надмірному втручанню в конституційний статус особистості. В умовах дії надзвичайного стану фізичні і юридичні особи користуються певними гарантіями

стосовно свого правового статусу: застосування обмежувальних заходів можливе лише тільки у визначеному обсязі, у якому це вимагає гострота ситуації, що виникла; недопустиме запровадження дискримінації окремих осіб або груп населення виключно за ознакою статі, раси, національності, мови, походження, майнового та посадового стану, місця проживання, належності до релігії, належності до громадських формувань; недопустимість створення та дії будь-яких надзвичайних або особливих судів; негайно, після скасування надзвичайного режиму, без додаткового повідомлення припиняють дію обмежувальні заходи [69].

Відповідно до Конституції України навіть за умов дії надзвичайного стану не можуть бути обмежені такі права і свободи, як: право на зміну громадянства; право на життя; право на повагу особистої гідності; право на свободу та особисту недоторканність; право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення; право на житло; право на шлюб; на судовий захист; на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів та посадових осіб публічної влади; право на професійну правничу допомогу тощо.

Стосовно адміністративно-правового режиму карантину законодавством таких гарантій правового статусу фізичних та юридичних осіб не передбачено. З аналізу урядових постанов щодо запровадження карантину на території України у зв'язку з поширенням COVID-19 можна зробити висновок, що обсяг обмежувальних заходів може не відповідати гостроті ситуації, у результаті спостерігаємо порушення принципу пропорційності. Крім того, такі обмеження можуть мати дискримінаційний характер, наприклад, урядова постанова № 392 від 20 травня 2020 р. запровадила обов'язкову самоізоляцію для осіб, які досягли 60-річного віку, що є проявом дискримінації за віковою ознакою. Також в умовах карантину було обмежено права, які не підлягають обмеженням навіть в умовах надзвичайного чи воєнного стану. Так примусова госпіталізація до обсерваторів деяких категорій осіб є прямим порушенням права на свободу та особисту

недоторканність. Отже, незважаючи на те, що відповідно до законодавства режим карантину на відміну від надзвичайного стану є більш м'яким, практика показала, що обмежувальні заходи можуть значно перевищувати за своєю «жорсткістю».

У рамках надзвичайного стану законом передбачено запровадження таких обмежувальних заходів: установлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де запроваджується надзвичайний стан; обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; посилення охорони громадського порядку й об'єктів критичної інфраструктури, що забезпечують життєдіяльність населення та господарства; заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких установлюється судом; заборона страйків; примусове відчуження або вилучення майна в юридичних і фізичних осіб.

Як додаткові заходи при надзвичайних ситуаціях техногенного або природного характеру можуть також здійснюватися такі заходи: евакуація людей; установлення квартирної повинності; тимчасова заборона будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної ситуації; установлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів; запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності; мобілізація й використання ресурсів підприємств, установ і організацій для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій; зміна режиму роботи підприємств та переорієнтація їх на виробництво необхідної продукції; усунення від роботи керівників державних підприємств за певних обставин. У виняткових випадках допускається тимчасове переведення або залучення на добровільній основі працездатного населення і транспортних засобів громадян для виконання невідкладних аварійно-рятувальних робіт.

При масовому порушенні громадського порядку можуть установлюватись інші додаткові заходи: комендантська година; перевірка документів, проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів; обмеження або тимчасова

заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв; тимчасове вилучення в громадян зареєстрованої зброї та боєприпасів; заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку; регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів; особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі; порушення питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод людей [129].

При запровадженні спеціального адміністративно-правового режиму карантину місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть: залучати підприємства, установи, організації незалежно від форм власності до виконання заходів з локалізації та ліквідації епідемії чи спалаху інфекційної хвороби; залучати для тимчасового використання транспортні засоби, будівлі, споруди, обладнання, інше майно підприємств, установ необхідне для здійснення профілактичних і протиепідемічних заходів; установлювати особливий режим в'їзду, виїзду на території карантину та окремих адміністративно-територіальних одиниць громадян і транспортних засобів, а в разі необхідності – проводити санітарний огляд речей, багажу, транспортних засобів та вантажів; запроваджувати більш жорсткі, ніж установлені нормативно-правовими актами, вимоги щодо якості, умов виробництва, виготовлення та реалізації продуктів харчування, режиму оброблення та якості питної води; установлювати особливий порядок проведення профілактичних і протиепідемічних, у тому числі дезінфекційних, та інших заходів; створювати на в'їздах, виїздах на території карантину та окремих адміністративно-територіальних одиниць, що знаходяться на території карантину, контрольно-пропускні пункти, залучати в установленому порядку для роботи в цих пунктах військовослужбовців, працівників, матеріально-технічні та транспортні засоби підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, частин та

підрозділів центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах оборони і військового будівництва, охорони громадського порядку [124].

Отже, спільними заходами, що передбачені законом як у межах дії надзвичайного стану, так і карантину, є: особливий режим в'їзду, виїзду на території, де встановлено дані режими; проведення огляду транспортних засобів, речей; залучення різних підприємств до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Цікавим є той факт, що встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних і протиепідемічних заходів передбачено як додаткові заходи при надзвичайних ситуаціях техногенного або природного характеру. На наш погляд, карантин як самостійний адміністративно-правовий режим має встановлюватись у разі, якщо в його рамках не запроваджуються обмеження конституційних прав і свобод значної частини суспільства. У випадку суттєвої загрози національній безпеці країни, обмеження конституційних прав і свобод фізичних і юридичних осіб на території адміністративно-територіальної одиниці або всієї держави має запроваджуватись режим надзвичайного стану, а режим карантину слід установлювати як додатковий захід. І така практика в Україні є.

Так в 2005 р. на території Советського, Нижньогірського та Джанкойського районів Автономної Республіки Крим було встановлено карантин під час дії надзвичайного стану, пов'язаного зі спалахом пташиного грипу. Так серед заходів, які запроваджувались в рамках адміністративно-правового режиму надзвичайного стану, було встановлення зони захисту (до 3 км) та зони спостереження (до 10 км) навколо населених пунктів; установлення карантинної зони; забезпечення жителів відповідних населених пунктів продуктами харчування та медичною допомогою; забезпечення попереднього і повного відшкодування в грошовій формі населенню карантинної зони вартості свійської птиці, що вилучається; встановлення територій тимчасової заборони реалізації живої птиці та продукції птахівництва [114].

Професор М. Савчин пропонує в боротьбі з наслідками надзвичайних обставин діяти таким чином: за поданням відповідного головного санітарного лікаря місцева публічна адміністрація має запроваджувати локальні обмеження, якщо вони не набувають характеру універсального обмеження, яке б атакувало сутнісний зміст прав і свобод. У разі, якщо вже епідемія чи пандемія набуває національного характеру, то адекватним засобом запровадження обмежень є оголошення надзвичайного стану [139, с.18].

Законом України «Про систему громадського здоров'я» (ст. 21) передбачено, що питання про встановлення карантину порушує перед Кабінетом Міністрів України центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, за поданням Головного державного санітарного лікаря України. Карантин встановлюється на строк, необхідний для локалізації та ліквідації епідемії чи спалаху особливо небезпечної інфекційної хвороби, який не може перевищувати два місяці. У разі неблагополучної епідемічної ситуації Кабінет Міністрів України приймає рішення про продовження встановленого карантину [130].

Щодо встановлення карантину в Україні через спалах гострої респіраторної хвороби COVID-19 у 2020 р. вважаємо, що він мав бути також запроваджений у рамках надзвичайного стану. Таку позицію висловлювали ряд теоретиків [139], практиків [100] та громадських організацій. На офіційному сайті інтернет-представництва Президента України petition.president.gov.ua можна було побачити з десяток електронних петицій громадян України щодо введення надзвичайного стану в Україні у зв'язку з поширенням COVID-19. Як зазначив голова Правління Української Гельсінської спілки з прав людини Є. Захаров, «жорсткий карантин без «надзвичайного стану» розмиває правову свідомість», запроваджені урядом обмеження є цілком адекватними для тієї ситуації, яка склалась в Україні, а от правове оформлення абсолютно неадекватне та незаконне 41].

Погоджуємось також із точкою зору М. Савчина, що належна правова процедура запровадження обмежувальних заходів задля запобігання і подолання наслідків епідемії, має бути дворівневою: перший, адміністративний рівень полягає в запровадженні карантинних заходів, які можуть ефективно впроваджуватися локально в місцях спалаху інфекції органами місцевого самоврядування чи обласними державними адміністраціями за ініціативою головного санітарного лікаря відповідного рівня; другий, конституційний рівень має забезпечуватися через ухвалення рішення про запровадження надзвичайного стану в окремих місцевостях чи загалом в Україні, якщо масштаб захворювань критично є загрозливим і потребує вжиття всіх невідкладних заходів щодо запобігання та подолання захворювання в масштабах епідемії чи пандемії [139, с.12].

Не запровадивши режим надзвичайного стану, влада пішла неправовим шляхом, який ігнорує норми Конституції та законів України. Якщо б карантинні обмеження були встановлені Верховною Радою України законом, який затверджував би запровадження надзвичайного стану в Україні, не було би правових підстав для оспорювання таких обмежень. Фактичне же самоусунення Верховної Ради України від ухвалення рішень у цій сфері не узгоджується з принципом народного суверенітету та не відповідає загальноприйнятій практиці інших європейських держав у протидії COVID-19.

Зарубіжні вчені також підтримують позицію, що для боротьби з пандемією COVID-19 потрібно запроваджувати надзвичайний стан, оскільки карантинні заходи передбачають істотні обмеження прав і свобод людини, які гарантовані міжнародно-правовими договорами. COVID-19 – це глобальна пандемія, яка впливає на соціальні, політичні та економічні права. Як правило, усі засоби запобігання спрямовано проти прав людини на свободу пересування, на здійснення релігійних обрядів, на демонстрацію, на зібрання, на освіту та багато інших. Тому уряд, який вживає заходів локдауну, обмеження свободи пересування, повинен спочатку оголосити надзвичайний стан. Оголошення надзвичайного стану є

обов'язковим, оскільки звичайний правопорядок не в змозі боротися з цією пандемією [172].

Більше того, установлення законом надзвичайного стану є важливим для відповідальності за можливі зловживання виконавчої гілки влади. При запровадженні надзвичайного стану держава не може довільно обмежувати всі права людини, а лише ті, що стосуються боротьби з COVID-19. Оскільки права людини взаємозалежні, неподільні та взаємопов'язані, то призупинення дії одного права може вплинути на інше. Наприклад, призупинення свободи пересування безпосередньо впливає на трудові права. Призупинення права на освіту може також перешкоджати праву на свободу вираження поглядів. Тому будь-який уряд, який вживає надзвичайних заходів, повинен урахувати ці речі, щоб не завдати більшої шкоди іншим правам людини, обмеження яких не має сенсу боротьбі з COVID-19 [172]. Права людини повинні бути центром усіх міжнародних стратегій, щоб ефективно перемогти коронавірус [194].

У резолюції від 10 квітня, що стосується COVID-19, Міжамериканська комісія попереджала держави про ризик надмірних заходів: «Навіть у найбільш екстремальних і виняткових випадках, коли може стати необхідним призупинення певних прав людини, міжнародне право встановлює низку вимог, таких як законність, необхідність, пропорційність та своєчасність, які покликані запобігти незаконному застосуванню заходів, таких як надзвичайний стан, зловживання чи непропорційність, що спричиняє порушення прав людини або шкоду демократичній системі управління» [185].

Щоб не допустити свавілля влади та захистити основоположні права і свободи людини, екстремальні адміністративно-правові режими мають ґрунтуватись на нормах Конституції та відповідати принципам міжнародного права в галузі прав людини. Проте, як зазначає професор С. Кузніченко, ані національне законодавство України, ані норми міжнародного права не надають владі точної моделі поведінки в умовах надзвичайних адміністративно-правових режимів.

Умови та обставини, у зв'язку з якими постає необхідність запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів, дуже різні та непередбачувані, тому міжнародні стандарти та конституційні норми встановлюють норми заборони. Їх завдання в тому, щоб навіть за умов найжорсткішого надзвичайного адміністративно-правового режиму огородити громадянина від свавілля влади, забезпечити його основні права та свободи [69, с. 72]. Тому надзвичайні адміністративно-правові режими повинні використовуватися лише за виняткових обставин, а процедура їх запровадження має бути достатньо складною, щоб унеможливити маніпулятивне встановлення обмежень владою у своїх політичних інтересах.

На думку В. Настюка та В. Белєвцевої, адміністративно-правові режими через їх докладне регламентування та в деяких випадках загальнообов'язковий характер є певним втручанням у сферу основних прав і законних інтересів громадян, тобто винятком із загальної схеми і структури діючих правових систем. Проте їх наявність виправдовується необхідністю досягнення вищої мети – захисту прав і свобод громадян та забезпечення безпеки їх життєдіяльності. За таких обставин адміністративно-правові режими можуть установлюватися лише законом [99, с. 27]. Така позиція вчених ще раз ставить під сумнів можливість обмеження конституційних прав і свобод значної частини суспільства урядовою постановою про встановлення режиму карантину на всій території України через поширення коронавірусної хвороби.

Слід зауважити на той факт, що 25 березня вітчизняний уряд для боротьби з поширенням коронавірусної інфекції запровадив режим надзвичайної ситуації на всій території України на 30 днів, до 24 квітня 2020 р. Проте надзвичайний стан і надзвичайна ситуація – це не тотожні поняття, вони передбачають різні заходи для відновлення нормальної життєдіяльності суспільства. Про режим надзвичайної ситуації можна говорити тоді, коли наявні певні обмеження й заборони, але надзвичайний стан не оголошується. Кодекс цивільного захисту України визначає

надзвичайну ситуацію як обстановку на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, що характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності [52]. Надзвичайна ситуація може бути спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією тощо та призводить до виникнення загрози життю або здоров'ю населення. Епідемія небезпечних та особливо небезпечних інфекцій, на думку О. Головацького, є надзвичайною ситуацією, яка за своїм характером входить у поняття «епідеміологія катастроф» [29, с. 85]. Швидкість поширення COVID-19, негативні наслідки для здоров'я, велика кількість хворих та померлих змусили ВООЗ оголосити про надзвичайну ситуацію у сфері охорони громадського здоров'я. Міжнародні медико-санітарні правила визначають надзвичайну ситуацію у сфері охорони громадського здоров'я, що має міжнародне значення як екстраординарну подію, яка становить ризик для здоров'я населення в інших державах у результаті міжнародного поширення хвороби і що може потребує скоординованих міжнародних заходів у відповідь [94].

Надзвичайну ситуацію можна визначити як зовні неочікувану, несподівано виникаючу обстановку, що характеризується невизначеністю, стресовим станом населення, значними соціально-екологічними і економічними збитками, людськими жертвами, необхідністю швидкого ухвалення рішень, великими людськими, матеріальними і часовими витратами на проведення евакуаційно-рятувальних робіт, зменшення масштабів і ліквідацію негативних наслідків [38].

Відповідно до національного законодавства надзвичайна ситуація запроваджується Кабінетом Міністрів України та на відміну від надзвичайного стану не передбачає встановлення обмежень прав і свобод громадян. А отже, запровадження режиму надзвичайної ситуації не є правовою підставою для обмеження прав і свобод людини, які встановлювались українським урядом в якості необхідних карантинних заходів.

Карантин та надзвичайний стан як спеціальні адміністративно-правові режими мають багато спільних рис, проте однією з важливих відмінностей є процедура встановлення даних режимів. Якщо карантин запроваджується постановою Кабінету Міністрів України, то надзвичайний стан вводиться указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України. Пропозиції щодо введення надзвичайного стану Президентіві України подає Рада національної безпеки і оборони України, а в окремих випадках Кабінет Міністрів України. Отже, встановлення карантину в країні залежить від виконавчої гілки влади: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, за поданням головного державного санітарного лікаря України порушує питання про встановлення карантину перед Урядом.

Запровадження надзвичайного стану залежить від різних органів державної влади, а тому дана процедура є більш демократичною і прозорою. З іншого боку, як зазначає професор М. Савчин, ця доволі громіздка система не дає змогу оперативно реагувати на реальні та незворотні загрози життєздатності нації [139], якою стала пандемія коронавірусної інфекції.

Ще однією важливою відмінністю є строк дії даних адміністративно-правових режимів. Строк дії надзвичайного стану обмежений законом та становить не більше 30 діб для всієї території України та не більш як 60 діб для окремих її місцевостей. У разі необхідності надзвичайний стан може бути продовжений, але не більш як на 30 діб. Тобто сумарна кількість днів надзвичайного стану складає 60

та 90 – це максимальний строк його дії для всієї країни та окремих її місцевостей відповідно.

Щодо карантину законодавством не встановлено обмежень для його тривалості. У Законі України «Про захист населення від інфекційних хвороб» зазначено, що карантин устанавлюється на період, необхідний для ліквідації епідемії чи спалаху особливо небезпечної інфекційної хвороби. І як ми бачимо на практиці, строк дії карантину може постійно продовжуватись на місяць-два, і сумарно перевищувати рік. Упродовж усього періоду дії карантину права і свободи людини продовжують обмежуватись. З боку захисту прав людини режим надзвичайного стану є більш демократичним і правовим методом боротьби з COVID-19, оскільки він обмежений у часі, процедура його введення є більш ускладненою, що унеможлиблює маніпулювання з боку окремих органів державної влади. Крім того, у законі чітко визначено вичерпний перелік обмежень, які можуть зазнати права людини, а про відступ від своїх зобов'язань у галузі прав людини держава має повідомити міжнародну спільноту.

Режим карантину не обтяжений такими заходами. Оскільки немає чітких часових меж його дії, то неможливо визначити, коли встановлені обмеження будуть скасовані і чи будуть скасовані взагалі. Світове суспільство було стурбоване тим, що ті заходи, які були запроваджені владою в окремих країнах для боротьби з пандемією, можуть залишатися там надовго і після скасування карантину. Наприклад, використання мобільних даних та штучного інтелекту для відстеження контактів викликало занепокоєння щодо зберігання та використання зібраних даних як під час, так і після пандемії, оскільки цими інструментами можна зловживати в політичних цілях для здійснення масового нагляду за населенням, що виходить далеко за межі потреб відстеження поширення пандемії [197].

Певне занепокоєння викликала система відстеження контактів інфікованих осіб за допомогою камер відеоспостереження і транзакцій за кредитними картами, яка була запроваджена в Південній Кореї. З одного боку, така система дозволила

ідентифікувати та ізолювати всіх осіб, які мали контакт із хворим на коронавірус. З іншого боку, коли влада зробила цю інформацію доступною для широкої громадськості через додаток Corona 100m, це стало приводом для дискримінації людей через їхню хворобу. Аналогічні програми діяли в Китаї, Сингапурі, Тайвані та інших країнах, вони викликають занепокоєння, оскільки для боротьби з пандемією держави жертвують громадянськими правами. І якщо в умовах карантину такі дії ще можна якось виправдати благою метою, то після повернення до нормальних умов життєдіяльності, це буде явним вторгненням у приватне життя людини, про яке вона навіть не буде здогадуватись.

Карантинні обмеження в Україні також викликали занепокоєння. Так Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб» передбачено встановлення незначної кількості обмежень прав людини у зв'язку із запровадженням карантину: здебільшого вони стосуються особливого порядку в'їзду, виїзду на території карантину та ліквідації епідемії (залучення різних суб'єктів та їхнього майна). Якщо ж проаналізувати постанови Кабінету Міністрів України, якими було встановлено карантин, то можна побачити суттєву різницю в карантинно-обмежувальних заходах. Наприклад, постанова № 211 від 12.03.2020 р. [123] у своїй початковій редакції містила 17 пунктів заборон, зокрема переміщення групою осіб у кількості більше ніж дві особи; перебування в громадських місцях осіб, які не досягли 14 років, без супроводу повнолітніх родичів; відвідування закладів освіти її здобувачами; відвідування парків, скверів, зон відпочинку, лісопаркових та прибережних зон, спортивних та дитячих майданчиків; проведення всіх масових заходів; роботу суб'єктів господарювання, яка передбачає приймання відвідувачів, регулярні та нерегулярні перевезення пасажирів автомобільним, залізничним транспортом та метрополітенами тощо. Установлені обмеження були більш жорсткими, ніж ті, що передбачені при запровадженні надзвичайного стану, а от процедура та зобов'язання держави за такі дії – навпаки.

Зрозуміло, що неможливо передбачити всі необхідні заходи, які можуть встановлюватися при карантині, але потенційні обмеження повинні бути прописані в законі, а при настанні надзвичайної ситуації, що вимагає запровадження карантину, такі заходи мають бути деталізовані і застосовані з відповідною конкретикою. Інакше відбуваються маніпуляції з боку влади та лобіювання окремих інтересів. Наприклад, незрозумілим було закриття продовольчих та непродовольчих ринків у квітні 2020 р. місцевими органами виконавчої влади після відповідної рекомендації Головного державного санітарного лікаря України (постанова №10 від 16.04.2020), у той час коли супермаркети продовжували працювати. Більшість ринків розташована на свіжому повітрі і поширення інфекційної хвороби є менш вірогідним у порівнянні із закритими супермаркетами. У таких ситуаціях постає питання щодо відстоювання інтересів окремих монополістських суб'єктів господарювання, у той час як «малий бізнес» в Україні страждав найбільше від карантинних обмежень.

Аналогічна ситуація спостерігалась і в січні 2021 р., коли уряд знов запровадив більш жорсткі обмеження для суб'єктів господарювання при тому, що рівень захворюваності на той час значно знизився. Так званий «карантин зимових канікул» було встановлено постановою Кабінету Міністрів України № 1236 від 9 грудня 2020 р. Ця постанова передбачила додаткові обмежувальні протиепідемічні заходи на період з 00 год. 8 січня 2021 р. до 00 год. 25 січня 2021 р. У результаті було заборонено: приймання відвідувачів суб'єктами господарювання, які провадять діяльність у сфері громадського харчування (барів, ресторанів, кафе тощо), крім адресної доставки замовлень та замовлень на винос; приймання відвідувачів у торговельно-розважальних центрах; приймання відвідувачів суб'єктами господарювання, які провадять діяльність у сфері торговельного і побутового обслуговування населення, крім торгівлі виключно товарами, що належать до продуктів харчування, лікарськими засобами, виробами медичного призначення, паливом; приймання відвідувачів закладів культури і проведення

культурних масових заходів; приймання відвідувачів спортивних залів, фітнес-центрів, басейнів; проведення всіх масових заходів крім організації гірськолижного дозвілля, новорічних та різдвяних свят, проведення офіційних спортивних заходів без глядачів; діяльність непродовольчих ринків; відвідування закладів освіти її здобувачами незалежно від форми власності тощо.

На наш погляд, такі обмеження несумірні ані ситуації щодо захворюваності в країні, ані правовому режиму карантину. Такі обмеження викликали чергову хвилю протесту в суспільстві, особливо обурив громадськість пункт постанови, яким дозволялось гірськолижне дозвілля. У той час як більшість підприємців змушена закривати бізнес, коли не працюють школи, ресторани, непродовольчі магазини, коли люди залишилися без роботи і засобів до існування, дозвіл кататись на лижах виглядає недоречно. Через такі постанови в населення складається враження, що влада зовсім «відірвана» від суспільства і не розуміє нагальних проблем. Поки народні депутати і міністри катаються на лижах, більшість населення турбується про те, як нагодувати свою сім'ю. Якщо був би запроваджений надзвичайний стан, то народні депутати змушені були би працювати, оскільки відповідно до законодавства Верховна Рада України має прийняти рішення про продовження сесії або її роботи в пленарних засіданнях протягом усього періоду дії надзвичайного стану. Зміна порядку діяльності Верховної Ради України є одним із наслідків запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму. В умовах карантину такого не відбувається, народні обранці працюють у звичайному режимі. Уважаємо, що в умовах пандемії, яка беззаперечно є загрозою національній безпеці України, мало бути запроваджено надзвичайний стан. Оскільки ситуація, що склалась у сфері охорони здоров'я є надзвичайною ситуацією державного рівня. І саме надзвичайна ситуація державного рівня є підставою для введення надзвичайного стану [67].

На думку Європейського суду з прав людини, надзвичайна ситуація повинна бути фактичною або невідворотною. Критерій невідворотного характеру

надзвичайної ситуації має вирішальне значення в контексті пандемії, оскільки він дозволяє державам передбачити та вжити ранніх обмежувальних заходів, щоб уникнути більш серйозних відступів пізніше. Немає сумнівів, що криза COVID-19 відповідає цим критеріям із фактичною та безпосередньою загрозою (залежно від країни) для права на здоров'я та права на життя. Однак держави, як правило, мають певний розсуд щодо характеристик надзвичайних ситуацій, оскільки вони найкраще оцінюють ризики [174].

Існує мало сумнівів у тому, що ця криза здоров'я є надзвичайною ситуацією, яка загрожує життю нації. Якщо держави мають певний розсуд щодо визначення надзвичайної ситуації, міжнародні суди з прав людини будуть уважно вивчати необхідність заходів, ужитих для її вирішення, застосовуючи принцип пропорційності [185].

Хоча в науковій літературі можна зустріти точку зору, що для ліквідації такого роду надзвичайних ситуацій режим надзвичайного стану непотрібний, і що він має запроваджуватися лише для врегулювання та ліквідації надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру [69, с. 257], ми продовжуємо наполягати на тому, що це єдина можливість для захисту прав людини та дотримання принципу верховенства права в державі. За такої ситуації Президент України мав би прийняти відповідне рішення про встановлення надзвичайного стану. На думку професора С. Кузніченка, у багатьох випадках, коли гіпотеза дозволяє запровадити той чи інший надзвичайний правовий режим, політична еліта не йде на подібний крок з метою уникнення загострення ситуації [69, с. 64], при цьому в разі необґрунтованого впровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму, або його невпровадження, коли така потреба існує, той же Президент України може бути притягнутий до конституційної відповідальності у формі імпічменту [69].

Водночас ситуація, яка склалась через пандемію коронавірусу у світі та в Україні зокрема, вимагала швидких і рішучих дій. І було неприпустимим

самоусунення Президента України та Верховної Ради України від взяття на себе відповідальності за ситуацію в країні. Президент як гарант дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина мав відреагувати на істотне обмеження конституційних прав громадян в межах правового режиму карантину та запровадити режим надзвичайного стану. Оскільки цього не відбулося, то всі неконституційні рішення Кабінету Міністрів України – це суто провали уряду, який після втрати довіри можна розпустити. Хоча, на наш погляд, до конституційно-правової відповідальності за таких умов мають бути притягнуті Верховна Рада України та Президент України.

Підбиваючи підсумки, можна зазначити, що надзвичайний стан і карантин є екстремальними адміністративно-правовими режимами, а тому вони мають багато спільних рис, які є характерними для даної категорії режимів: підставою їх введення є наявність загрози національній безпеці держави; зміна компетенції органів публічної влади; зміна правового статусу фізичних і юридичних осіб, а саме обмеження їхніх прав і свобод та покладання додаткових обов'язків; застосування засобів дисциплінарного й адміністративного примусу до порушників режиму тощо. Основні відмінності цих режимів зумовлені тим, що надзвичайний стан належить до надзвичайних режимів, а карантин – до екстраординарних. Надзвичайних станів лише три в Україні і вони урегульовані відповідними законами та запроваджуються при найвищому рівні небезпеки в країні. Карантин передбачений як додатковий захід у межах надзвичайного режиму. Як самостійний адміністративно-правовий режим він може встановлюватись для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб. Карантин відрізняється від надзвичайного стану процедурою встановлення, строком дії, обсягом обмежень прав фізичних і юридичних осіб, заходами по ліквідації надзвичайної ситуації, юридичною відповідальністю суб'єктів.

Висновки до розділу 1

Під терміном «карантин» слід розуміти правовий режим, що включає в себе комплекс адміністративних, медико-санітарних, організаційних, обмежувальних, протиепідемічних заходів, які запроваджуються з метою не допустити поширення інфекційних захворювань на території держави, які обмежені у часі та просторі, та передбачають відокремлення карантинного об'єкту від інших об'єктів. Важливими рисами карантину, що дозволяє відмежовувати його від інших суміжних понять, є такі: карантин – це правовий режим із чіткими правовими критеріями його запровадження та регламентацією карантинно-обмежувальних заходів різної спрямованості (адміністративних, медико-санітарних, організаційних, правових, обмежувальних, протиепідемічних); такі заходи обмежені часом і місцем; вони встановлюються з певною метою: не допустити поширення інфекційних захворювань на території держави; карантин передбачає відокремлення (ізоляцію) карантинного об'єкта від інших та здійснення моніторингу щодо нього.

Карантин тісно співвідноситься з термінами «обсервація» та «ізоляція/самоізоляція». Усі три поняття представляють собою протиепідемічні заходи, що спрямовані на запобігання поширенню інфекційних хвороб. Обсервація і карантин – режимно-обмежувальні заходи, які включають ізоляцію хворої особи або щодо якої є підозра на наявність інфекційної хвороби, або яка мала контакт із хворим чи прибула з території, де спостерігається поширення інфекційної хвороби, від інших осіб у спеціально обладнаному приміщенні. Ізоляція та самоізоляція можуть проходити в будь-якому приміщенні (будинок, квартира), на відміну від обсервації, яка визначає чітке місце знаходження особи – обсерватор. Карантин відрізняється від ізоляції тим, що накладає превентивні обмеження для цілої групи або частини суспільства, а не однієї конкретної особи.

За умов запровадження карантину правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, фізичних та юридичних осіб суттєво змінюється. При цьому

повноваження органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування значно розширюються, а права та свободи фізичних і юридичних осіб – обмежуються. Повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я виокремлено в дві групи: перша, яка стосується нормальних умов життєдіяльності населення і спрямована на урегулювання правових відносин у сфері охорони здоров'я; друга, яка характеризується поширенням або загрозою поширення інфекційних хвороб на території країни, і вимагає певних рішучих дій від органів влади для недопущення або припинення такої ситуації. Карантин в Україні встановлюється Кабінетом Міністрів України, тому саме на нього покладено нормативне врегулювання карантинно-обмежувальних заходів. Проте безпосереднє проведення профілактичних і протиепідемічних заходів, спрямованих на ліквідацію епідемій, здійснюють органи місцевого самоврядування, які можуть установлювати більш жорсткі обмеження на своїй території.

Правовий статус фізичних та юридичних осіб в умовах встановлення правового режиму карантину характеризується обмеженням їхніх прав, покладанням додаткових обов'язків та юридичною відповідальністю за порушення встановлених вимог. Такі обмеження встановлюються безпосередньо в постановах Кабінету Міністрів України, Головного санітарного лікаря України, актах інших органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Під час карантину, який був запроваджений у березні 2020 р., були обмежені такі права людини: на пересування, на свободу та особисту недоторканність, на мирні збори, на підприємницьку діяльність, на працю, на освіту, на медичну допомогу тощо. Водночас на фізичних осіб було покладено додаткові обов'язки: перебування в громадських місцях мало супроводжуватись обов'язковим вдяганням засобів індивідуального захисту, перебування на вулицях зобов'язувало мати при собі документи, що посвідчують особу тощо. Юридичні особи, які здійснюють підприємницьку діяльність, що передбачає прийняття відвідувачів, зобов'язані

були забезпечити соціальну дистанцію між відвідувачами не менше ніж 1,5 м, забезпечити персонал засобами індивідуального захисту, проводити дезінфекцію приміщень, установити диспенсери з антисептиком тощо.

Обмеження прав і свобод людини, які були встановлені в межах дії карантину, мали відбуватись відповідно до Конституції та законів України. В Україні такі обмеження були встановлені неналежним суб'єктом – Кабінетом Міністрів України у постанові, хоча Конституція України вимагає прийняття такого рішення лише Верховною Радою України в законі та на певний строк. Було порушено не тільки національне законодавство, але й норми міжнародних договорів у сфері прав людини.

Карантин і надзвичайний стан належать до спеціальних адміністративно-правових режимів. Такі режими є тимчасовими, обмежувальними, що вводяться в екстремальних умовах, коли наявна загроза національній безпеці держави. Надзвичайний стан належить до надзвичайних режимів, а карантин – до екстраординарних. Надзвичайний стан і карантин як спеціальні адміністративно-правові режими мають такі спільні риси: підставою їх введення є наявність загрози національній безпеці держави; зміна компетенції органів публічної влади; зміна правового статусу фізичних і юридичних осіб, а саме обмеження їхніх прав і свобод та покладання додаткових обов'язків; застосування засобів дисциплінарного й адміністративного примусу до порушників режиму тощо. Однією з важливих відмінностей даних режимів є процедура встановлення: карантин запроваджується постановою Кабінету Міністрів України, а надзвичайний стан вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України. Спільними заходами, що можуть застосовуватись як у межах дії надзвичайного стану, так і карантину, є такі: особливий режим в'їзду, виїзду на території, де встановлено дані режими; проведення огляду транспортних засобів, речей; залучення різних підприємств до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Карантин передбачений як додатковий захід у межах надзвичайного режиму. Як самостійний адміністративно-правовий режим він може встановлюватись для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб. Карантин як самостійний адміністративно-правовий режим має встановлюватись у разі, якщо в його рамках не запроваджуються обмеження конституційних прав і свобод значної частини суспільства. У випадку істотної загрози національній безпеці країни обмеження конституційних прав та свобод фізичних і юридичних осіб на території адміністративно-територіальної одиниці або всієї держави має запроваджуватись режим надзвичайного стану, а режим карантину слід встановлювати як додатковий захід.

Надзвичайний стан і карантин є екстремальними адміністративно-правовими режимами, а тому вони мають багато спільних рис, які є характерними для даної категорії режимів: підставою їх введення є наявність загрози національній безпеці держави; зміна компетенції органів публічної влади; зміна правового статусу фізичних і юридичних осіб, а саме обмеження їхніх прав і свобод та покладання додаткових обов'язків; застосування засобів дисциплінарного й адміністративного примусу до порушників режиму тощо. Основні відмінності цих режимів зумовлені тим, що надзвичайний стан належить до надзвичайних режимів, а карантин – до екстраординарних. Надзвичайних станів лише три в Україні і вони урегульовані відповідними законами та запроваджуються при найвищому рівні небезпеки в країні. Карантин передбачений як додатковий захід у межах надзвичайного режиму. Як самостійний адміністративно-правовий режим він може встановлюватись для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб. Карантин відрізняється від надзвичайного стану процедурою встановлення, строком дії, обсягом обмежень прав фізичних і юридичних осіб, заходами по ліквідації надзвичайної ситуації, юридичною відповідальністю суб'єктів.

РОЗДІЛ 2.

ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ЩОДО КАРАНТИНУ ЛЮДЕЙ: ПОНЯТТЯ І СКЛАД ПРАВОПОРУШЕННЯ

2.1. Поняття та нормативно-правові підстави застосування адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей

17 березня 2020 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)», який передбачив нову статтю КУпАП, що встановила адміністративну відповідальність за порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, передбачених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», іншими актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами. Така норма була введена ст. 44³ КУпАП та передбачила накладання стягнень на громадян і посадових осіб у вигляді штрафу.

Згодом ст. 44³ була доповнена частиною другою, яка деталізувала одну з підстав притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил карантину, запровадивши більш спрощений порядок накладання стягнення та зменшивши розмір штрафу за перебування в громадських будинках, спорудах, громадському транспорті під час дії карантину без вдягнутих засобів індивідуального захисту, зокрема респіраторів або захисних масок, що закривають ніс та рот, також і виготовлених самостійно. Виходячи із цього виникає необхідність у дослідженні адміністративної відповідальності за порушення правил карантину щодо людей, визначення її поняття та ознак, а також з огляду на те, що ч. 1 ст. 44³ КУпАП не дає переліку дій, за які настає адміністративна

відповідальність, а відсилає до норм чинного законодавства, потрібно проаналізувати нормативні підстави застосування даного виду відповідальності.

Сьогодні адміністративна відповідальність, як зазначає С.Т. Гончарук, чи не найпоширеніший вид юридичної відповідальності в правовій системі України, правоохоронна роль якого в боротьбі з наймасовішими протиправними діями, якими є адміністративні проступки, постійно зростає [30, с. 55].

У науці адміністративного права важко знайти єдиний підхід до визначення поняття адміністративної відповідальності, немає уніфікованого терміна й у законодавця, через це в науковій спільноті можна зустріти різноманіття при характеристиці даного поняття. На думку В.К. Колпакова, це зумовлюється широтою застосування терміна «адміністративна відповідальність» у юридично-науковій, правозастосовній, загальноосвітній сферах і на побутовому рівні та двоїстою позицією законодавця, який використовує цей термін у численних нормативних актах, не надаючи при цьому його визначення [58, с.75]. Т.О. Коломєць стверджує, що поняття адміністративної відповідальності розглядається науковцями як один з інститутів адміністративного права, як форма забезпечення одного із заходів примусу (стягнення), як різновид юридичної (правової) відповідальності, як ефективний засіб запобігання правопорушенням та забезпечення правопорядку, як певний стан суспільних відносин, який виникає внаслідок порушення законодавства [56]. При цьому один і той же автор може розглядати адміністративну відповідальність із різних ракурсів, суміщаючи в одному визначенні декілька позицій. Наприклад, І.С. Гриценко, окреслюючи адміністративну відповідальність як різновид правової відповідальності, визначає її як специфічну форму негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, які скоїли правопорушення, повинні дати відповідь перед повноважними державними органами за свої

неправомірні дії та понести за це адміністративні стягнення в установленому законом порядку [33, с. 46].

Адміністративну відповідальність як вид юридичної відповідальності визначають В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Д.В. Журавльов, Р.Я. Заяць, Д.П. Калаянов, О.І. Миколенко, Ю.О. Левенець, М.Ф. Савюк, С.Г. Стеценко, Х.П. Ярмакі та ін.

Зокрема С.Г. Стеценко надає досить лаконічне визначення адміністративної відповідальності, зазначаючи, що це різновид юридичної відповідальності, який полягає в застосуванні до осіб, які вчинили адміністративні проступки, особливих санкцій – адміністративних стягнень [151, с. 223]. Д.В. Журавльов та М.Ф. Савюк уживають схоже визначення, уточнюючи ким саме таке стягнення накладається – уповноваженими державою публічними органами (їх посадовими особами) [5, с. 288]. Р.Я. Заяць також пропонує класичний варіант визначення адміністративної відповідальності як особливого виду юридичної відповідальності, що має публічний державно-обов'язковий характер та полягає в застосуванні органами адміністративної юрисдикції до осіб, які вчинили адміністративне правопорушення адміністративних стягнень у порядку, установленому нормами адміністративного права [43, с. 19].

Ю.О. Левенець виокремлює серед видів юридичної відповідальності адміністративну, яка за рахунок адміністративних норм регулює специфічні адміністративно-деліктні правовідносини в різних сферах публічно-приватного, суспільного життя, та наголошує на тому, що такі правовідносини складаються з приводу вчинення деліктоздатною особою передбаченого нормами законодавства адміністративного делікту (проступку), із застосуванням до правопорушника особливої санкції правової норми [75, с. 57]. О.М. Щукін також відзначає специфічну форму адекватного реагування держави на протиправні дії з боку окремих громадян та юридичних осіб у вигляді адміністративної відповідальності. [169, с. 74].

В.Б. Авер'янов, аналізуючи адміністративну відповідальність як один із різновидів юридичної відповідальності, трактує її як сукупність адміністративних правовідносин, що виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами чи їх посадовими особами до осіб, які вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [6, с. 430–431].

О. І. Миколенко підкреслює юридичну природу даного виду відповідальності, яка передбачена чинним адміністративним законодавством, зазначаючи, що вона настає за вчинення адміністративного проступку і полягає в накладенні в особливому процесуальному порядку на винних осіб адміністративних стягнень та заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх, органами адміністративної юрисдикції (органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, судами загальної юрисдикції та їх посадовими особами), за допомогою чого реалізується обов'язок особи, винної у скоєнні адміністративного проступку, зазнати передбачені чинним законодавством позбавлення матеріального, морального та організаційного характеру [91, с. 19].

Юридична відповідальність є однією з форм державного примусу, а тому завжди пов'язана з державно-владною діяльністю, з її державно-правовим волевиявленням. Вона встановлюється чи санкціонується державою, передбачається або допускається правовою нормою [161, с. 448]. Мета адміністративної відповідальності як окремого виду юридичної відповідальності полягає в перевихованні правопорушника шляхом накладення стягнення. Головною відмінністю, яка дозволяє відмежовувати адміністративну відповідальність від інших видів юридичної відповідальності, є те, що вона реалізується в адміністративному порядку, у процесі реалізації державним органом своїх виконавчо-розпорядчих повноважень [84, с. 13]. Процедура притягнення до адміністративної відповідальності полягає в установленому чинним законодавством порядку втручальної діяльності суб'єктів публічного

адміністрування, який включає в себе точне й неухильне дотримання порядку розгляду справ щодо притягнення до відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення [8].

Як зазначає Ю. В. Кононенко, адміністративну відповідальність не варто розуміти лише як реакцію держави на адміністративне правопорушення або лише як обов'язки правопорушника. Вона є специфічною сукупністю суб'єктивних прав і обов'язків правопорушника. Одночасно з конкретними обов'язками цю сукупність складають обсяг особливих процесуальних і матеріальних прав, передбачених державою як гарантії в процесі застосування адміністративного примусу [60, с. 83].

У науці також можна зустріти точку зору, що адміністративна відповідальність – це інститут адміністративного права. Одним з учених, який підтримує цю ідею, є Д.М. Лук'янець. У своїй дисертації він робить висновок про те, що у структурі системи права інститут адміністративної відповідальності є функціональним інститутом адміністративного права, а сама адміністративна відповідальність може вважатись однією з форм реалізації виконавчої влади [84, с. 32]. Про важливість адміністративної відповідальності як провідного інституту адміністративного права для стабільного захисту прав і свобод громадян, суспільних відносин зазначає і М. Колеснікова, підкреслюючи соціальну цінність адміністративної відповідальності в запобіжній, охоронній функціях, та в активному стимулюванні соціально корисних видів правомірної поведінки [53, с. 105]. С. В. Надобко характеризує адміністративну відповідальність як особливий інститут адміністративного права, що має на меті охорону прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших

громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [98, с. 227].

В.К. Колпаков робить акцент на заходах впливу адміністративної відповідальності, визначаючи її як примусове, з додержанням установленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення правопорушником адміністративного проступку заходів впливу [58, с. 76]. З аналізу поняття адміністративної відповідальності, що пропонується науковцями-адміністративістами, можна побачити широту підходів до даного поняття. При цьому кожен з авторів має рацію, підкреслюючи ту чи іншу важливу ознаку даної діяльності. Це дає змогу виокремити кваліфікуючі ознаки адміністративної відповідальності, які відмежовують її від інших різновидів юридичної відповідальності.

До кваліфікуючих ознак Ю.О. Левенець зараховує: наявність такої підстави адміністративної відповідальності, як адміністративне правопорушення; особливі засоби адміністративного впливу (адміністративні стягнення); особливий порядок реалізації адміністративної відповідальності; наявність системи органів адміністративної юрисдикції, які мають право застосовувати заходи адміністративних стягнень та притягувати до відповідальності правопорушників [75, с.60]. Щодо останньої ознаки А.Т. Комзюк зазначає, що в деяких випадках адміністративні стягнення накладаються судовими органами, водночас повноваження щодо застосування цих стягнень надані законодавством багатьом органам управління та їхнім посадовим особам [1, с. 6]. Ще однією особливою рисою адміністративної відповідальності є те, що вона реалізується за умов неслужбової непідлеглості [6]. Тобто правопорушник та орган, який притягує до відповідальності, не пов'язані між собою службовими відносинами.

В.К. Колпаков крім указаних ознак виокремлює мету адміністративної відповідальності, якою є виховання особи в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття та запобігання вчиненню нових проступків. Також учений серед

ознак виділяє те, що акт про притягнення до адміністративної відповідальності може прийматися як індивідуально, так і колегіально; а норми, що регламентують адміністративну відповідальність, містяться в різних за своєю правовою природою актах: кодексах, законах, правилах [58, с. 84]. На відміну від В.К. Колпакова, Л.В. Мілімко, визначаючи серед кваліфікуючих ознак адміністративної відповідальності нормативну визначеність, вважає, що вона має встановлюватись виключно законодавчими актами [95]. У цьому контексті постає питання, що саме авторка відносить до законодавчих актів, оскільки в теорії права існують два підходи до співвідношення закону і законодавчого акта. Один із них полягає в тому, що всі закони є законодавчими актами, але не всі законодавчі акти є законами. Із цієї позиції поняття «законодавчий акт» є збірним і включає в себе як закони, так і акти делегованої законотворчості непарламентських суб'єктів. Інший підхід не сприймає розчинення закону в понятті «законодавчий акт», а передбачає їх розмежування внаслідок перебування в субординаційних зв'язках, де закону відведене провідне місце [144, с. 364].

Також Л.В. Мілімко до ознак адміністративної відповідальності зараховує: її публічний характер; виступає засобом охорони встановленого державою правопорядку; супроводжується державним і громадським осудом діяння і правопорушника, який його вчинив; об'єктом охорони є суспільні відносини, що відрізняються міжгалузевим правовим регулюванням; спеціальні повноваження публічних органів і їх посадових осіб, що мають право притягати до адміністративної відповідальності; це примусовий захід, застосування якого спричиняє негативні (моральні або матеріальні) наслідки для правопорушника [95, с. 15–16].

У юридичній літературі також можна зустріти такі специфічні ознаки адміністративній відповідальності: суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути як фізичні, так і юридичні особи; адміністративна відповідальність є менш суворою за кримінальну, не призводить до накладення на фізичну особу

правового статусу судимої; порядок притягнення до адміністративної відповідальності істотно відрізняється від кримінального і цивільних процесів, оскільки є більш простим й оперативним [8, с. 288].

Визначаючи поняття адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей, потрібно встановити сферу відносин, на яку поширюється дана відповідальність. Стаття 44³, якою передбачена санкція за порушення правил щодо карантину людей, належить до адміністративних правопорушень у галузі охорони праці і здоров'я населення (глава 5 КУпАП). Даний розділ в КУпАП об'єднав дві різні сфери: охорону праці і охорону здоров'я, саме до другої належить порушення правил щодо карантину людей.

Узагалі об'єднання двох родових об'єктів правопорушень в одній главі КУпАП з боку законодавця було не досить вдалим рішенням, воно ускладнює як праворозуміння в цілому, так і реалізацію провадження в справах. При цьому окремі статті щодо порушення правовідносин у сфері охорони здоров'я можна зустріти в інших главах. Зокрема, глава 13 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та технічного регулювання» включає такі статті, що належать до сфери охорони здоров'я: введення в обіг або реалізація продукції, яка не відповідає вимогам стандартів (ст. 167); виконання робіт, надання послуг громадянам-споживачам, що не відповідають вимогам стандартів, норм і правил (ст. 168¹); випуск у продаж продукції з порушенням вимог щодо медичних попереджень споживачів тютюнових виробів (ст. 168²) тощо; також глава 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» включає такі статті в зазначеній сфері: невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів (ст. 188¹⁰); невиконання постанов, розпоряджень, приписів, висновків, а так само інших законних вимог посадових осіб органів державної санітарно-епідеміологічної служби (ст. 188¹¹). Отже,

логічніше було б розділити главу 5 на дві, які б регулювали окремі родові об'єкти правовідносин: охорону праці та охорону здоров'я, а останню доповнити статтями з інших глав, які належать до визначеної сфери охорони здоров'я.

Останнім часом в Україні спостерігається поживання інтересу до правового регулювання у сфері охорони здоров'я. Стан вітчизняної охорони здоров'я продовжує залишатись незадовільним. Зазначене було констатовано тривалий період часу назад і, за рідкими виключеннями, продовжує мати місце і наразі [92, с. 25]. Пандемія COVID-19 ще раз нагадала суспільству про неналежний стан системи охорони здоров'я в Україні, про необхідність кардинальної зміни в підходах її реформування.

Здоров'я як правова категорія та об'єкт адміністративного права представляє собою конституційно визначену соціальну цінність, яка відображає стан належного нехворобливого функціонування органів та систем, організму людини загалом, відтворює фактичну можливість особи реалізовувати на практиці свої права [80, с. 10]. Основи законодавства України про охорону здоров'я визначають поняття здоров'я як стан повного фізичного, психічного і соціального благополуччя, а не лише відсутність хвороб і фізичних вад. А охорона здоров'я представлена як система заходів, спрямованих на збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя [106]. У юридичній літературі також можна зустріти визначення охорони здоров'я як системи засобів, що спрямовані на збереження, зміцнення, розвиток та, у випадку порушення, відновлення максимально досяжного рівня фізичного й психічного стану людського організму, які зобов'язані здійснювати органи державної влади й органи місцевого самоврядування, громадські організації, а також людина та населення як в інтересах кожної фізичної особи, так і суспільства в цілому [142, с. 68]. Охорона здоров'я як особлива галузь значною мірою впливає на результати соціального й

економічного розвитку країни, стан демографічної ситуації, визначає разом з іншими чинниками рівень національної безпеки [138, с.39].

Конституція України в ст. 49 гарантує кожному громадянину право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Право на здоров'я є інклюзивним правом: воно поширюється не лише на вчасну і відповідну охорону здоров'я, а й на засадничі визначальні для здоров'я чинники, зокрема: доступ до здорової питної води, адекватні санітарні умови, адекватне постачання здорової їжі, годування та житлові умови, здорові екологічні умови та здоровий стан робочого місця [143, с. 72].

Право на охорону здоров'я – це закріплена міжнародними актами й гарантована Конституцією і законами України можливість людини використовувати всі засоби і заходи, спрямовані на збереження або відновлення стану повного фізичного, душевного і соціального благополуччя, отримання медичної допомоги та відшкодування заподіяної здоров'ю шкоди [28]. Під правом на охорону здоров'я Б.О. Логвиненко пропонує розуміти можливість особи за потреби отримати доступну медичну допомогу, якій кореспондує конституційно закріплений обов'язок держави створювати умови, спрямовані на фінансування й організацію надання медичної допомоги, профілактику захворювань, санаторно-курортне лікування тощо [80, с. 17]. Право на охорону здоров'я здебільшого залежить від стратегічного курсу держави в цілому та економічної ситуації зокрема. Незважаючи на гарантованість Конституцією України права на охорону здоров'я та створення державою умов для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування, реалії життя далекі від конституційних норм. Система охорони здоров'я перебуває в занедбаному стані.

Як стверджує З. С. Гладун, право людини на охорону здоров'я є фундаментальним, природженим, невід'ємним, загальним і має індивідуальний

характер. Воно належить за часом виникнення до групи прав другого покоління, за змістом – до фізичних прав, за значенням для їх носія – до основних прав, за належністю їх суб'єктам – до прав, що належать лише людині, за цільовою установкою – до прав, що забезпечують фізичне благополуччя людини, за суб'єктним складом їх здійснення – до індивідуальних прав [27, с.56]. Л.М. Руснак зазначає також, що право на охорону здоров'я – це забезпечувальне право, здійснення його спрямоване на недопущення погіршення стану здоров'я особи [138, с. 33]. Доповнюючи дану характеристику, Р.А. Майданик до властивостей основних прав людини у сфері охорони здоров'я зараховує також: верховенство і пряму дію, рівність; вони не виникають із відносин людини з іншими суб'єктами права, а лише виявляються в таких відносинах; стосуються сфери охорони здоров'я; гарантуються на конституційному рівні [88, с. 5].

Статтею 80 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [106] встановлено, що особи, винні в порушенні законодавства про охорону здоров'я, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законодавством. Отже, правова охорона здоров'я населення проявляється в наявності юридичної відповідальності за порушення спеціальних правил по охороні здоров'я, гігієні, санітарії, збереження середовища проживання людей тощо. З. С. Гладун вважає, що законодавче положення не виправдано звужує перелік видів юридичної відповідальності, а тому пропонує доповнити його. Учений виокремлює в зазначеній сфері такі види юридичної відповідальності: конституційну, цивільно-правову, дисциплінарну, матеріальну, адміністративну та кримінальну [27, с. 339-355].

Адміністративна відповідальність при здійсненні адміністративно-правового забезпечення права на охорону здоров'я населення – це застосування судом або уповноваженими державою публічними органами щодо фізичних і юридичних осіб, які скоїли протиправне діяння, яке порушує права на охорону здоров'я

населення, певного виду адміністративного примусу – адміністративної санкції [138, с. 122].

На сучасному етапі розвитку в Україні слід відмітити зростання ролі і значення адміністративної відповідальності як необхідного інструменту здійснення державної політики у сфері охорони здоров'я. Нам імпонує позиція З.С. Гладуна, який вважає, що в основному саме цей вид відповідальності спрямований на забезпечення законності і правопорядку у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин національної системи охорони здоров'я [27, с. 349]. Отже, потрібно встановити, що представляє собою адміністративна відповідальність у сфері охорони здоров'я саме за порушення правил щодо карантину людей. Оскільки дана норма є новелою адміністративного законодавства, що виникла через поширення коронавірусної хвороби, то в юридичній науці ще не сформульовано відповідну термінологічну базу. Є окремі праці, присвячені даній проблематиці, зокрема в одній зі статей Ю.В. Бурченко пропонує розуміти під адміністративною відповідальністю за порушення вимог карантину «метод впливу держави на правопорушника, як фізичних, так і юридичних осіб у вигляді адміністративних стягнень із метою запобігання поширенню небезпечних інфекційних хвороб» [17, с. 118]. Не вдаючись до критики запропонованого визначення спробуємо надати власне через аналіз даного виду відповідальності.

Частиною 1 ст. 44³ КУпАП встановлено адміністративну відповідальність за порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, передбачених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», іншими актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами. Частина 1 ст. 44³ КУпАП не дає переліку дій, за які настає адміністративна відповідальність, а відсилає до норм законодавства. На відміну від неї, частина 2 передбачає адміністративну відповідальність за перебування в громадських

будинках, спорудах, громадському транспорті під час дії карантину без вдягнутих засобів індивідуального захисту, зокрема респіраторів або захисних масок, що закривають ніс та рот, також і виготовлених самостійно. Відмінністю ч.1 та ч.2 є умови, за яких настає адміністративна відповідальність: ч.1 є постійною незалежно від епідемічного стану в регіоні, а ч. 2 – лише під час дії карантину.

Пропонуємо проаналізувати основні ознаки адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей. По-перше, це специфічний об'єкт охорони, яким є суспільне здоров'я. Нагадаємо, що метою запровадження карантину є запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб. Підставою такої відповідальності за ч.1 є адміністративне правопорушення в зазначеній сфері, а саме порушення 1) правил щодо карантину людей; 2) санітарно-гігієнічних правил і норм; 3) санітарно-протиепідемічних правил і норм; 4) рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами. При цьому такі правила і норми можуть бути встановлені Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», а також іншими актами законодавства.

Дискусійним є питання щодо змісту поняття «законодавство»: чи маються на увазі лише закони, чи до нього входять інші нормативно-правові акти. У Рішенні Конституційного Суду України № 12-рп/98 від 9.07.1998 р., зазначається, що «термін «законодавство» вживається в різних значеннях: в одних випадках маються на увазі лише закони; в інших, в це поняття включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – також і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади» [135]. Тому вважаємо за можливе широке тлумачення поняття «законодавство», а отже і охоплення даним терміном і постанов Кабінету Міністрів України, і нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади.

Підставою адміністративної відповідальності за ч. 2 є перебування особи в 1) громадських будинках, 2) спорудах, 3) громадському транспорті під час дії

карантину без вдягнутих засобів індивідуального захисту, зокрема респіраторів або захисних масок, що закривають ніс та рот, також і виготовлених самостійно. Тобто важливим моментом для застосування даної норми має публічне місце перебування особи, яке конкретно встановлено законодавцем. Другим моментом є відсутність вдягнутого засобу індивідуального захисту, при цьому ніяких норм до цього засобу не встановлюється: він може бути виготовлений самостійно з будь-якого матеріалу, важливо, щоб такий засіб закривав рот та ніс. Отже, закриття лише роту або носу респіратором/захисною маскою також буде вважатися правопорушенням. І остання риса підстави застосування даної норми є обов'язкова дія правового режиму карантину, який має бути встановлений відповідно до законодавства. Він може діяти як на території всієї країни, так і в окремих регіонах. Викликає дискусію теза щодо поширення даної норми на окремі карантинні об'єкти, де може бути локально встановлено карантин (лікарні, дитячі садки).

Другою ознакою адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей є особливий засіб адміністративного впливу – це адміністративні стягнення у вигляді штрафу. За ч. 1 залежно від суб'єкта правопорушення він складає щодо громадян від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а щодо посадових осіб – від двох до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; за ч. 2 – від десяти до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Потрібно погодитися з позицією Б. В. Богдана, який вважає, що порушення санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил і норм мають передбачати штрафні санкції диференційованого розміру, оскільки такі порушення мають різні наслідки для населення [15, с. 23]. Учений має рацію, оскільки такі правопорушення, що охоплюються ч.1 ст. 44³ та передбачені постановою Кабінету Міністрів України № 1236 від 9 грудня 2020 р., як перебування особи на вулиці без документів, що посвідчує особу, та самовільне залишення місця самоізоляції особами з підтвердженим випадком COVID-19, мають різний ступінь суспільної

небезпеки. А тому стягнення однакового штрафу у розмірі 17 тис грн в першому і другому випадку є необґрунтованим.

Третьою ознакою є суб'єкт правопорушення, яким може бути відповідно до ч. 1 громадянин або посадова особа, за ч. 2 – будь-яка особа. Оскільки законодавець у ч. 1 вказав лише громадянина як суб'єкта відповідальності, то постає логічне питання щодо іноземців та осіб без громадянства: чи поширюються на них відповідні норми? І тут думки різняться: Б. В. Богдан підкреслює звужений суб'єктний склад осіб, яких може бути притягнуто до адміністративної відповідальності через юридичну конструкцію щодо визначення суб'єктного складу – «громадян». Тому він пропонує внести зміни до змісту ст. 44³ КУпАП шляхом заміни слова «громадян» на словосполучення «фізичних осіб». Натомість Ю.В. Бурченко вважає, що ця норма стосується і осіб без громадянства та іноземців, посилаючись на ст. 16 КУпАП, відповідно до якої іноземці і особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах із громадянами України [17, с.119]. Слід погодитись з останнім твердженням, оскільки КУпАП передбачає притягнення до відповідальності за вчинені правопорушення не тільки громадян, але й інших категорій осіб, як-то іноземців або апатридів. Отже, закріплене в ч. 1 ст. 44³ формулювання суб'єкта правопорушення як «громадянин» не повинне викликати певних труднощів для розуміння і тлумачення даної норми іноземцями та особами без громадянства, оскільки це загальне формулювання в КУпАП, який не оперує такими категоріями як «фізична особа» чи «юридична особа».

Наступною ознакою є особливий порядок реалізації адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей, який передбачає значно простішу та більш оперативну процедуру притягнення до адміністративної відповідальності, ніж аналогічні процедури притягнення до кримінальної відповідальності. Так ст. 325 ККУ передбачено кримінальну відповідальність за порушення правил та норм, установлених з метою запобігання епідемічним та

іншим інфекційним хворобам, а також масовим неінфекційним захворюванням (отруєнням) і боротьби з ними, якщо такі дії спричинили або завідомо могли спричинити поширення цих захворювань.

Суддя Вищого антикорупційного суду О.О. Кравчук указує на конкуренцію норм статей 44³ КУпАП та 325 ККУ. Вони мають одну легітимну мету – запобігти поширенню інфекції, але в ККУ ця мета зазначена в диспозиції статті, а в КУпАП відсутня. Проте карантин саме й установлюється для запобігання поширенню захворювань, це випливає з норм Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб». Якщо певна дія, бездіяльність, що заборонена під час карантину, не могла спричинити поширення захворювань, по суті її заборона не має легітимної мети [63, с. 104]. Через таку конкуренцію норм виникають певні корупційні ризики при кваліфікації правоохоронними органами діяння як адміністративне правопорушення або як кримінальний злочин. На наш погляд, законодавець свідомо зробив таку лазівку: для того, щоб швидко накласти на особу стягнення у вигляді штрафу та поповнити бюджет використовується адміністративна відповідальність, у разі, коли потрібно порушника ще і залякати арештом, обмеженням/позбавленням волі та судимістю – він притягується до кримінальної відповідальності. При цьому цікавим є той момент, що штраф за ст. 44³ КУпАП може перевищувати штрафні санкції за аналогічні дії конкуруючої норми ст. 325 ККУ в декілька разів. Це виглядає взагалі нелогічно. О.О. Кравчук пропонує вирішити проблему конкуренції норм шляхом впровадження адміністративної преюдиції для застосування норми ст. 325 ККУ для випадків порушення карантину людей.

У свою чергу С. Мазепа, розглядаючи зміни до законодавства, які були продиктовані пандемією COVID-19, також звернув увагу на необхідність чітко визначити, у яких законах зафіксовані правила і норми щодо запобігання інфекційним хворобам та масовим отруєнням; внести поправку щодо вчинення

злочину шляхом діяння; визначитися із загальним суб'єктом учинення злочину, передбаченого ст. 325 КК України [87].

Ще однією ознакою адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей є наявність уповноважених суб'єктів, які мають право застосовувати заходи адміністративних стягнень та притягувати до відповідальності правопорушників. Адміністративні протоколи на правопорушників за ч.1 ст. 44³ КУпАП можуть складати уповноважені на те посадові особи органів Національної поліції, органів охорони здоров'я, органів державної санітарно-епідеміологічної служби (головний державний санітарний лікар України та його заступники, головні державні санітарні лікарі інших адміністративно-територіальних одиниць та центральних органів виконавчої влади; лікарі-гігієністи, лікарі-епідеміологи органів державної санітарно-епідеміологічної служби, посадові особи територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідеміологічного благополуччя населення) та за ч.1 та ч.2 – виконавчі комітети (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчі органи, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад. Справи про адміністративні правопорушення за ч. 1 ст. 44³ розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів, а за ч.2 – органи виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад, органи державної санітарно-епідеміологічної служби [51].

Виходячи з проаналізованих ознак адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей, пропонуємо таке визначення: адміністративна відповідальність за порушення правил щодо карантину людей – накладання уповноваженими суб'єктами стягнень у вигляді штрафу на правопорушників правил карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм та рішень органів місцевого самоврядування з

питань боротьби з інфекційними хворобами, що реалізується в особливому процесуальному порядку.

Також доцільно з'ясувати підстави адміністративної відповідальності. У науці адміністративного права прийнято виділяти три такі підстави: фактичну, нормативну та процесуальну. Фактичною підставою адміністративної відповідальності є вчинення особою адміністративного правопорушення (проступку), тобто протиправної, винної (умисної або необережної) дії чи бездіяльності, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за який законом передбачено адміністративну відповідальність [51]. Також до фактичної підстави належать факти затримання, огляду, подання звернень, визнання доказами фактичних даних тощо [58, с. 82].

Нормативна (юридична) підстава – це система норм, що закріплюють склади адміністративних проступків, систему адміністративних стягнень; коло суб'єктів, наділених правом застосовувати адміністративні стягнення і процедуру притягнення до адміністративної відповідальності. Основним нормативним актом про адміністративну відповідальність є КУпАП України [161, с. 448-449]. Проте, як зазначає З. С. Гладун, ще й досі в чинному законодавстві України про адміністративні правопорушення немає систематизації норм у рамках одного законодавчого акта, що призводить до їх конкуренції та двозначного тлумачення. Так поряд із КУпАП діють також інші закони прямої дії, що містять норми, які встановлюють адміністративну відповідальність [27, с. 349–351]. Крім того чинне законодавство містить інші нормативно-правові акти, якими встановлюються загальнообов'язкові правила, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність, це акти Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Процесуальною підставою адміністративної відповідальності є акт компетентного органу про накладення конкретного адміністративного стягнення за

конкретний адміністративний проступок на конкретну винну особу. В.К. Колпаков пропонує використовувати термін «документальна підстава», яка включає документи, оформлені відповідно до встановлених вимог. Перш за все це протокол про адміністративне правопорушення і постанова по справі про адміністративне правопорушення. Крім цього, до них належать акти, довідки, звернення, облікові документи тощо [58, с. 76-77].

Найбільше питань у контексті нашого дослідження викликає нормативна підстава адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей, оскільки ч. 1 (на відміну від ч. 2) ст. 44³ КУпАП не дає переліку дій, за які настає така відповідальність, а відсилає до норм чинного законодавства: насамперед до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб». Цей закон визначає засади діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, спрямованої на запобігання виникненню і поширенню інфекційних хвороб людини, локалізацію та ліквідацію їх спалахів та епідемій, установлює права, обов'язки та відповідальність юридичних і фізичних осіб у сфері захисту населення від інфекційних хвороб [124].

У ст. 20 цього закону закріплено обов'язки осіб, які хворіють на інфекційні хвороби чи є бактеріоносіями, а саме: дотримання рекомендованих медичними працівниками заходів для запобігання поширенню інфекційних хвороб; виконання вимог та рекомендації медичних працівників щодо порядку та умов лікування, додержання режиму роботи закладів охорони здоров'я та наукових установ, у яких вони лікуються тощо. Стаття 18 встановлює зобов'язання власників, керівників та посадових осіб підприємств, установ і організацій в межах своїх повноважень сприяти медичним працівникам у здійсненні заходів щодо захисту населення від інфекційних хвороб. У ст. 23 встановлено вимогу щодо переведення або відсторонення від роботи, пов'язаної з обслуговуванням населення, особи, яка є бактеріоносієм та може спровокувати поширення інфекційних хвороб [124]. У разі

невиконання зазначених обов'язків особа може бути притягнута до юридичної відповідальності.

Наступним у даній сфері є Закон України № 2573-IX «Про систему громадського здоров'я» від 6 вересня 2022 р., який визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади функціонування системи громадського здоров'я в Україні з метою зміцнення здоров'я населення, запобігання хворобам, покращення якості та збільшення тривалості життя, регулює суспільні відносини у сфері громадського здоров'я та санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, визначає відповідні права і обов'язки державних органів та органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб у цій сфері, встановлює правові та організаційні засади здійснення державного нагляду (контролю) у сферах господарської діяльності, які можуть становити ризик для санітарно-епідеміологічного благополуччя населення. Так відповідно до ст. 15 цього закону фізичні особи зобов'язані: брати участь у проведенні медико-санітарних заходів; виконувати розпорядження та вказівки посадових осіб органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час здійснення ними медико-санітарних заходів; виконувати інші обов'язки, передбачені санітарним законодавством. А особи, які хворіють на інфекційні хвороби чи є носіями збудника інфекційної хвороби, зобов'язані: виконувати вимоги медичних працівників та актів законодавства для запобігання поширенню інфекційних хвороб, а також виконувати вимоги медичних працівників щодо порядку та умов лікування, дотримуватися режиму роботи закладів охорони здоров'я та наукових установ, у яких вони лікуються [130].

Відповідно до ст. 18 указанного закону медичні працівники зобов'язані надавати хворим на інфекційні хвороби і носіям збудника інфекційних хвороб та (або) їхнім законним представникам інформацію про небезпеку зараження оточуючих і про вимоги санітарно-протиепідемічних правил і норм, яких необхідно дотримуватися з метою недопущення поширення захворювання. У свою

чергу хворі на особливо небезпечні та небезпечні інфекційні хвороби та носії збудника таких інфекційних хвороб також попереджаються про відповідальність за недотримання санітарно-протиепідемічних правил і норм та зараження інших осіб. До медичних документів таких хворих або носіїв збудника інфекційних хвороб вноситься відповідний запис, який підписує також і хворий на інфекційну хворобу, носій збудника інфекційної хвороби та (або) його законний представник.

Реалізація захисту здоров'я населення забезпечується встановленням державних медико-санітарних нормативів та правил у кожній сфері захисту здоров'я населення та здійсненням державного нагляду (контролю) за їх дотриманням та встановленням і застосуванням заходів відповідальності за порушення державних медико-санітарних нормативів та правил у кожній сфері захисту здоров'я населення.

Розділом VIII Закону України «Про систему громадського здоров'я» визначено відповідальність за порушення вимог санітарного законодавства. Зокрема ст. 54 встановлено, що порушення вимог санітарного законодавства, невиконання приписів посадових осіб органів державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог санітарного законодавства у відповідній сфері тягнуть за собою адміністративну відповідальність згідно із законом.

Кодекс цивільного захисту України № 5403-VI від 02.10.2012 р. регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, які можуть бути спричинені й епідемією, яка в ст. 2 визначається як виникнення на певній території за певний проміжок часу випадків інфекційної або неінфекційної хвороби, специфічної поведінки, пов'язаної із здоров'ям, або інших подій, пов'язаних із здоров'ям, які перевищують середні багаторічні показники або достовірно перевищують нормальне очікування за відомими або невідомими раніше критеріями та впливають або мають тенденцію до одночасного впливу на непропорційно велику кількість людей у межах населення території. Кількість випадків, що свідчать про

наявність епідемії, залежить від збудника, чисельності та типу населення, яке зазнало впливу, попереднього досвіду чи відсутності контакту з хворобою, часу та місця виникнення [52]. У ст. 21 кодексу визначається, що громадяни України зобов'язані дотримуватися протиепідемічного режиму.

Ще одним джерелом правил у досліджуваній сфері є Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [106], який визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні. Стаття 10 регулює обов'язки громадян у сфері охорони здоров'я та встановлює зобов'язання щодо піклування про своє здоров'я та здоров'я дітей, забороняє шкодити здоров'ю інших громадян, встановлює зобов'язання проходити профілактичні медичні огляди і робити щеплення. Іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території України, користуються такими ж правами і несуть такі ж обов'язки в сфері охорони здоров'я, як і громадяни України. Також законом передбачена норма щодо усунення від роботи та іншої діяльності осіб, які є носіями збудників інфекційних захворювань, для запобігання поширенню інфекційних хвороб, небезпечних для населення.

У ст. 30 даного закону зазначено, що «місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування зобов'язані активно сприяти здійсненню протиепідемічних заходів» [106]. Хоча в деяких матеріалах справ навпаки посадові особи органів місцевого самоврядування здійснюють порушення протиепідемічних заходів. Так до Ізюмського міськрайонного суду Харківської області надійшли матеріали справи (№623/3221/20) щодо вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 325 ККУ Ізюмським міським головою, який в період карантину організував проведення масових заходів святкування річниці дня заснування міста Ізюм (проведення святкового концерту із залученням великої кількості людей, встановлення харчових наметів за відсутності будь-якого протиепідемічного контролю).

Для з'ясування нормативної підстави адміністративного правопорушення за ч.1 ст. 44³ «Порушення правил щодо карантину людей» слід також звернутись до постанов Кабінету Міністрів України, якими було встановлено карантин в Україні: № 211 від 12.03.2020 р.; №392 від 20.05.2020 р., № 641 від 22 липня 2020 р., № 1236 від 09.12.2020 р. та ін. Водночас не доцільно вдаватися до аналізу обмежень, які були встановлені даними постановами, оскільки це було зроблено в рамках підрозділу 1.2.

Порушення Правил санітарної охорони території України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України № 893 від 22 серпня 2011 р., також може бути підставою для адміністративної відповідальності. Зокрема, даними правилами встановлюються зобов'язання для працівників санітарно-карантинних підрозділів у разі виявлення у пунктах пропуску через державний кордон хворих осіб та/або осіб, стосовно яких є підозра на інфекційну хворобу, що має міжнародне значення: поінформувати керівників відповідних закладів охорони здоров'я; забезпечити тимчасову ізоляцію таких осіб та до моменту госпіталізації організувати надання їм первинної медико-санітарної допомоги і дезінфекцію. За такої ситуації, а також у разі наявності переносників хвороби на транспортних засобах або контамінації працівники санітарно-карантинних підрозділів повинні забезпечити проведення медичного (санітарного) огляду пасажирів, транспортних засобів, вантажів, товарів та інших предметів, організувати їх дезінфекцію, дезінсекцію, дератизацію і деконтамінацію [112]. Порушення встановлених зобов'язань є підставою для настання юридичної відповідальності, залежно від конкретних умов та наслідків вона може бути як дисциплінарна, адміністративна, так і кримінальна.

Порушення нормативно-правових актів органів виконавчої влади на місцях, що стосуються боротьби з поширенням інфекційних хвороб, також може вважатись нормативною підставою притягнення до адміністративної відповідальності за ч.1 ст. 44³. Зокрема, протоколом № 12 від 16 березня 2020 р. Регіональної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних

ситуацій Херсонської обласної державної адміністрації рекомендовано на час карантину призупинити діяльність: закладів громадського харчування; торгово-розважальних центрів, установ сфери послуг та торгівлі; промислових та сільськогосподарських ринків; перукарень, салонів краси; заборонити надання планової стоматологічної допомоги у всіх стоматологічних закладах усіх типів форм власності. Таким чином, на території Херсонської області при складанні адміністративного протоколу уповноважені суб'єкти посилалися на цей нормативний акт.

Рішення органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами є також обов'язковими до виконання, за їх недотримання особа може бути притягнута до адміністративної відповідальності. Так протоколом №16 постійної комісії техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (далі – ТЕБ та НС) «Про запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та введення додаткових обмежувальних заходів на території міста Києва» від 21.03.2020 р. в м. Києві було введено додаткові обмежувальні заходи. Одним із таких заходів було здійснення перевезення пасажирів на наземному транспорті виключно тих осіб, які мають відповідні спеціальні квитки, посвідчення особи та засоби індивідуального захисту згідно з укладеними договорами з підприємствами, установами, організаціями, які забезпечують життєдіяльність м. Київ. Національна поліція України мала забезпечувати присутність працівників в кількості не менше двох осіб у кожній одиниці наземного громадського транспорту та перевірку наявності спеціального квитка, посвідчення особи та засобів індивідуального захисту. Спроба проїхати міським транспортом без спеціального квитка вважалась підставою для складання адміністративного протоколу на особу щодо порушення нею правил карантину щодо людей. Порушення рішення органу місцевого самоврядування, а саме селищної комісії з питань ТЕБ та НС з питання запобігання поширенню захворюваності на гостру респіраторну інфекцію, спричинену коронавірусом

COVID 19, було встановлено в справі № 225/1738/20 від 18 травня 2020 р. Особа, будучи реалізатором у магазині, під час дії встановлених обмежень карантину, здійснила продаж промислового товару, а саме одного зошиту, однієї запальнички, двох ручок, чим порушила постанову Кабінету Міністрів України № 211 від 11.03.2020 р. У справі № 556/1359/20 від 29.09.2020 р. суд визнав винною особу за здійснення торгівлі у заборонений час, чим було порушено вимоги, встановлені постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.2020 р. №641 та п.п. 3 п.6.2 протоколу №46 Комісії з питань ТЕБ та НС Рівненської області. Зокрема, відповідно до п.п. 3 п.6.2 забороняється: робота після 24-ї та до 7-ї суб'єктів господарювання з надання послуг громадського харчування з організацією дозвілля або без нього.

Ще одним нормативно-правовим актом, за порушення вимог якого на осіб може складатись адміністративний протокол за ст. 44³ КУпАП, є постанови Головного державного санітарного лікаря України [133]. У матеріалах справи № 680/516/20 підприємець порушив вимоги п.2 п.п.2 п.9 Тимчасових рекомендацій щодо організації протиепідемічних заходів при торгівлі продовольчими (окрім ринків) та непродовольчими товарами на період карантину у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19), затверджених постановою Головного державного санітарного лікаря України №17 від 09.05.2020 р. Зокрема на вході до магазину чи в місці видачі товару були відсутні засоби для оброблення рук спиртовмісними антисептиками та відсутнє інформування клієнтів, щодо встановлення обмежень. Новоушицький районний суд Хмельницької області закрити провадження в справі за малозначністю, незважаючи на наявність формального складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 44³ КУпАП в діях особи, оскільки відсутні будь-які негативні наслідки.

Проте, на нашу думку, посилення в протоколі на зазначену постанову як нормативну підставу правопорушення є не зовсім коректним, оскільки у своїй назві вона містить слово «рекомендації». Порушення рекомендацій не може

вважатись правопорушенням, МОЗ рекомендував громадянам не відвідувати країни з високим рівнем поширення коронавірусної інфекції, уникати масових скупчень людей, але це не означає, що в разі недотримання таких рекомендацій, особа буде притягнута до відповідальності. Тому ми вважаємо, що за вказаної ситуації органи місцевого самоврядування на підставі рекомендацій Головного державного санітарного лікаря України мають прийняти відповідний акт, яким зобов'язати суб'єктів господарювання дотримуватись тих чи інших норм. І вже в разі порушення таких зобов'язань адміністративний протокол має бути складено з посиланням на порушення нормативно-правового акта органу місцевого самоврядування.

Відсутність систематизованих в одному нормативно-правовому акті правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм унеможлиблює їх розуміння, а отже і дотримання пересічним громадянином. Незважаючи на те, що незнання законів не звільняє від відповідальності, складність визначення нормативної підстави адміністративної відповідальності за порушення правил карантину щодо людей має бути врахована судом при розгляді справи по суті, що більш докладно буде розглянуто в підрозділі 2.3.

2.2. Характеристика складу адміністративного правопорушення правил щодо карантину людей

У науці адміністративного права важливе місце відведене інституту адміністративної відповідальності та підставі її настання – адміністративному правопорушенню. Адміністративні правопорушення представляють собою антигромадські діяння, що посягають на суспільні відносини у сфері публічного управління, права та законні інтереси громадян, установлені нормами різних галузей права. Це найбільш поширені акти суспільних протиправних діянь, які

мають високу латентність (прихованість) [2]. КУпАП визначає адміністративне правопорушення (проступок) протиправною, винною (умисною або необережною) дією чи бездіяльністю, що посягає на державний або громадський порядок, власність, права та свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність [51].

КУпАП ототожнює поняття правопорушення і проступку, хоча в юридичній літературі містяться дещо інші погляди на співвідношення цих понять. Зокрема А.Т. Комзюк розглядає адміністративний проступок як різновид адміністративного правопорушення, за який встановлено адміністративну відповідальність, а тому поняття «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок» не однакові» [1, с. 15]. Аналогічну позицію підтримує і професор Т.О. Коломоєць, зазначаючи, що «адміністративним правопорушенням слід вважати будь-яке порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративним проступком є протиправне вчинення діянь, за які законодавством передбачено накладення адміністративного стягнення» [56, с. 35-36]. Низка вчених підтримує ідею, що поняття «адміністративне правопорушення» набагато ширше «адміністративного проступку», тому їх не можна ототожнювати, при цьому вони висувають пропозицію використовувати саме термін «адміністративний проступок» [54]. Проте ця позиція суперечить положенням п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, в якій серед видів протиправних діянь визначено лише злочини, адміністративні або дисциплінарні правопорушення, тобто в Основному Законі не йдеться про адміністративні проступки.

Щодо характерних ознак правопорушення (проступку) у законодавчому визначенні надано три з них: протиправність (спричинення шкоди або загроза заподіяння такої шкоди суспільним інтересам), винність (у формі умислу або з необережності) та караність (законом передбачене адміністративне стягнення за вчинення проступку). У науці адміністративного права крім цих трьох ознак виокремлюють ще й суспільну небезпечність/суспільну шкідливість/

антигромадську спрямованість – тобто посягання на громадський порядок, власність, права і свободи людини. Наявність цих чотирьох ознак і складає фактичні підстави адміністративної відповідальності [9, с. 145].

На думку Є.В. Кириленка, найбільш дискусійною в науці є така ознака, як суспільна шкідливість. Тому доречною в даному контексті вчений вважає позицію, згідно з якою адміністративний проступок є суспільно шкідливим діянням, а злочин – суспільно небезпечним, а не суспільно шкідливим з найвищим рівнем суспільної шкідливості [47]. У свою чергу М.В. Окерешко зазначає, що будь-яке публічне правопорушення, як злочин, так і адміністративний проступок, несуть у собі потенційну загрозу заподіяння реальних збитків суспільним відносинам і, відповідно, є не тільки суспільно небезпечними, але і суспільно шкідливими, якщо наслідком такого діяння стало заподіяння шкоди. При цьому адміністративне правопорушення авторка характеризує меншим ступенем суспільної небезпеки для охоронюваних державою суспільних відносин. У результаті вона доходить висновку, що порушення вимог законодавства у сфері охорони здоров'я населення є публічним правопорушенням та має таку ознаку як суспільна шкідливість (небезпека) [103].

Також серед ознак виокремлюють форму дії (активна поведінка) чи бездіяльності (пасивна поведінка, відсутність дії) [5]. У цьому розумінні має значення саме діяння, а не думки, бажання чи інші аналогічні прояви психічної діяльності людей [2, с. 12]. Лише за наявності всіх цих ознак можна говорити про кваліфікацію діяння особи як адміністративний проступок та вирішення питання про притягнення її до адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не зумовлюють відповідно до закону кримінальної відповідальності [5, с. 285–286].

Т.О. Коломоєць та В.К. Колпаков, досліджуючи питання ознак правопорушення, доходять висновку, що кожне конкретне правопорушення має

величезну кількість ознак, які виділяють його із загальної маси проступків і роблять особливим, специфічним явищем реальної дійсності. За своїми юридичними властивостями ці ознаки вони поділяють на юридично значущі та юридично незначущі. Щодо першої групи, то вона включає ознаки, які входять до складу проступку (описані в законі) – конструктивні ознаки, а також ознаки, які не входять до складу проступку. До другої групи належать обставини, що пом'якшують, обтяжують, виключають відповідальність тощо. Саме наявність у діянні конструктивних (які утворюють склад) ознак і робить певне діяння адміністративним правопорушенням, а відсутність хоча б однієї з них означає відсутність складу загалом [57].

Вчення про склад правопорушення посідає одне із центральних місць в адміністративно-правовій науці та має велике практичне значення. По-перше, воно сприяє виявленню найістотніших ознак антигромадських діянь, їх розмежуванню і встановленню справедливих санкцій; по-друге, допомагає правозастосовним органам правильно кваліфікувати правопорушення та вживати адекватних їм заходів впливу; по-третє, дає можливість зрозуміти закон, допомагає навчанню юристів і правовому вихованню громадян [58].

В.К. Колпаков розмежовує постійні і перемінні ознаки складу правопорушення, останні можуть змінюватись законодавцем у відповідних підзаконних актах. Щодо складу правопорушення ст. 44³ КУпАП, то для нього саме і є характерними перемінні ознаки, які змінюються разом з установленими санітарно-гігієнічними, санітарно-протиепідемічними та карантинними правилами і нормами.

За ступенем узагальнення ознаки складу правопорушення можна класифікувати на загальні, родові (видові) та конкретні (одиничні). Загальні властиві всім складам адміністративних правопорушень (протиправність, осудність, вина та ін.) [58, с. 44]. Щодо родових, то вони притаманні групі складів,

наприклад, специфічний об'єкт посягань, конкретні же характеризують окремі склади правопорушення.

Із часів римського права «*corpus delicti*», тобто склад правопорушення, являє собою сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак, що у своїй єдності дозволяють кваліфікувати певне діяння як правопорушення. Такий комплекс ознак передбачає наявність чотирьох елементів: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона. Виходячи із цього, склад адміністративного правопорушення являє собою сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак (складових елементів), що у своїй єдності дозволяють кваліфікувати певне діяння, як конкретне адміністративне правопорушення [80, с. 21–22]. Відсутність хоча б одного з елементів має наслідком відсутність складу правопорушення. Тому так важливо встановити кожен зі складових елементів при кваліфікації діяння як адміністративного правопорушення.

Т.О. Коломоець та В.К. Колпаков наголошують на тому, що ознаки складу правопорушення (проступку) не завжди закріплюються в статтях Особливої частини КУпАП, оскільки диспозиції будь-якої статті не містять повного переліку всіх ознак складу. Наприклад, у даних статтях немає вказівок на вік правопорушника, його осудність, намір тощо. Ці ознаки, будучи загальними для всіх адміністративних правопорушень, закріплюються нормами Загальної частини КУпАП [57].

Одним з елементів складу правопорушення є об'єкт, тобто суспільні відносини, що охороняються нормами адміністративного права; те, на що посягає протиправне діяння. Це можуть бути політичні, цивільні, трудові, майнові та інші права та інтереси суб'єктів адміністративного права, навколишнє середовище, життя, честь, гідність, здоров'я людини тощо. Окерешко М.В пропонує розуміти під об'єктом адміністративного проступку сукупність суспільних відносин, що виникають у процесі виробництва матеріальних благ і відносини, пов'язаних із людиною як «організмом і особистістю», оскільки фізичні особи стають об'єктами

адміністративно-правової охорони в разі протиправних посягань на їхнє здоров'я і життя [103].

У науці адміністративного права виділяють: загальний об'єкт, яким є суспільні відносини, що регулюються різними галузями права, а охороняються адміністративними санкціями. Такий об'єкт є спільним для всіх видів адміністративних правопорушень. Із цих позицій загальним об'єктом, на який посягає адміністративне правопорушення у вигляді винного необґрунтованого порушення вимог у сфері охорони здоров'я населення, слід визнати суспільні відносини, що виникають при реалізації громадянами передбаченого ст. 49 Конституції України конституційного права на охорону здоров'я і медичну допомогу [103]. Наступним є родовий об'єкт – однорідні групи суспільних відносин, які в сукупності складають загальний об'єкт. Розподіл цього цілого (загального об'єкта) на частини (родові об'єкти) може проводитися за різними критеріями (за галуззю права, якою вони регулюються; за змістом суспільних відносин, що охороняються), як правило родовий об'єкт збігається з назвою глави КУпАП, до якої включена стаття. Родовим об'єктом статті 44³ КУпАП виступає здоров'я. Б. О. Логвиненко зазначає, що об'єктом правопорушень у сфері охорони здоров'я може виступати: здоров'я окремої людини (індивідуальне здоров'я); здоров'я групи людей, громади, суспільства (громадське здоров'я); правила, порядок, стандарти і норми, що діють у сфері охорони здоров'я (стандарти надання медичної допомоги, фармацевтичні стандарти тощо) [80, с. 22]. Далі йде видовий об'єкт, що є самостійним різновидом родового об'єкта, який включає відокремлену групу суспільних відносин, загальних для ряду проступків, наприклад, правил дорожнього руху. І останній – безпосередній об'єкт, представлений одним або декількома суспільними відносинами, яким спричиняється шкода певним правопорушенням [153, с. 139].

Наступним складовим елементом є об'єктивна сторона, тобто сукупність зовнішніх ознак, які характеризують правопорушення (проступок). Вона включає:

наявність протиправного діяння у формі дії чи бездіяльності; суспільно небезпечні або шкідливі наслідки; причинно-наслідковий зв'язок між діянням і шкідливим результатом. Це обов'язкові ознаки адміністративного проступку. Поряд із ними існують факультативні ознаки об'єктивної сторони: місце, спосіб, час, засоби, обставини скоєння проступку.

Щодо діяння, то воно має дві форми: дію (активна поведінка) та бездіяльність (пасивна поведінка), яка може виражатись у невиконанні особою певних обов'язків, що покладаються на неї відповідно до законодавства. В.К. Колпаков розподіляє протиправні діяння на прості і складні. У першому випадку йдеться про єдину дію або короточасну бездіяльність, єдиний короточасний акт протиправної поведінки. У другому випадку він розглядає кілька самостійних дій або дій, розтягнутих в часі. Відповідно до цього він виокремлює такі складні діяння: такі, що складаються з альтернативних дій; збірні; ті, що тривають; продовжувані [58, с. 57]. Шкідливі наслідки, тобто негативні зміни, що завдаються об'єкту посягання можуть бути матеріальні й формальні. У першому випадку необхідне встановлення не тільки факту діяння, а й шкідливих наслідків, в другому – встановлення лише факту власне діяння. Причинний зв'язок між діянням і суспільно шкідливими наслідками, що настали, установлюється лише в проступках з матеріальним складом [6, с. 432-435].

Суб'єктом адміністративного проступку визнаються фізичні особи, які володіють деліктоздатністю, тобто здатністю нести юридичну відповідальність. За загальним правилом, адміністративній відповідальності підлягають особи, які на момент учинення адміністративного правопорушення досягли 16-річного віку. Важливим критерієм, який характеризує суб'єкт адміністративного проступку, має бути осудність, оскільки відповідно до ст. 20 КУпАП особа, яка під час дії чи бездіяльності була в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану, не підлягає

адміністративній відповідальності. Разом з тим низка статей КУпАП передбачає наявність і спеціального суб'єкта вчинення адміністративного проступку, зокрема, посадових осіб, власників транспортних засобів, військовослужбовців тощо.

Слід зауважити, що в юридичній доктрині залишається дискусійним питання про визнання суб'єкта адміністративної відповідальності юридичних осіб. В.К. Колпаков, зазначаючи, що в КУпАП не вживається термін «фізична особа», а використовується тільки термін «особа», припускає, що суб'єктом адміністративного правопорушення може бути і юридична особа [58, с. 63]. У свою чергу М.В. Новицька зазначає, що в нормах Особливої частині КУпАП (ст. 101, 123, 162¹, 163¹⁴, 164¹², 166⁶, 166¹¹, 172⁹) міститься значна кількість юридичних складів, суб'єктом яких є саме юридична особа. Тому цілком справедливо віднести до суб'єктів адміністративного правопорушення як фізичних, так і юридичних осіб [101, с. 66]. У той же час характеристики суб'єкта правопорушення в КУпАП, зокрема осудність, стосуються саме фізичної особи, тому важко констатувати той факт, що суб'єктом адміністративного правопорушення може бути юридична особа.

Останнім елементом складу адміністративних правопорушень (проступків) є їх суб'єктивна сторона, тобто внутрішня сторона проступку, психічний стан суб'єкта, що характеризує його волю, яка виявляється в протиправній дії, його ставлення до дії, яку він учинив [6, с. 432-435]. Вина є необхідною умовою відповідальності. Якщо в діяннях особи вину не встановлено, а шкідливі наслідки стали результатом випадкових обставин – немає суб'єктивної сторони, немає адміністративного проступку, немає адміністративної відповідальності [27, с. 349-351]. Розрізняють дві основні форми вини – умисел і необережність. Умисел може бути прямим, коли правопорушник усвідомлює суспільно небезпечний характер свого діяння, передбачає суспільно небезпечні наслідки і бажає їх настання, і непрямим, коли правопорушник усвідомлює суспільно небезпечний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачає суспільно небезпечні наслідки і свідомо допускає

їх. Різниця між прямим і непрямим умислами полягає у відмінному характері передбачення суспільно шкідливих наслідків. Щодо необережності, то вона також буває двох видів – самовпевненість і недбалість. Самовпевненість полягає в передбаченні правопорушником можливості настання суспільно небезпечних наслідків свого діяння і легковажному розрахунку щодо запобігання їм. У разі недбалості правопорушник не передбачав можливості настання суспільно небезпечних наслідків правопорушення, хоча міг і мав їх передбачити [8].

Мета вчинення проступку і мотив – факультативні ознаки суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення. Мотивом проступку є внутрішнє спонукання, яким керується суб'єкт проступку при його вчиненні, яке впливає на його волю (корисливість, помста, хуліганські спонукання). Мета відображає уявну модель майбутнього, якої хотів би досягти суб'єкт проступку, діючи певним чином. Мотив і мета невіддільні від вольової поведінки, вони допомагають розкрити її психологічну природу [101, с. 67].

Переходячи безпосередньо до характеристики складу адміністративного правопорушення за ст. 44³ КУпАП «Порушення правил щодо карантину людей», перше, що хотілось би відзначити, це не зовсім вдале формулювання назви статті. Про це наголошувалося й у висновку Головного науково-експертного управління: назва статті є вужчою за її зміст та не охоплює всі форми об'єктивної сторони правопорушення. Крім того поняття «карантин людей», на їхній погляд, є юридично некоректним, адже чинне законодавство України не оперує вказаним терміном. О. Валуйко пропонує виключити з назви й диспозиції ст.44³ КУпАП слово «людей», оскільки в усіх нормативно-правових актах, що визначають правила карантину, ужито термін «карантин», а не «карантин людей» [24, с. 53].

Але найбільш проблемним питанням у даному контексті, на нашу думку, виглядає формулювання щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, передбачених «іншими актами законодавства, а

також рішеннями органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними захворюваннями».

Головне науково-експертне управління зазначає, що об'єктивні ознаки того чи іншого адміністративного правопорушення мають бути чітко викладені у статті (частині статті) Особливої частини КУпАП та зрозумілими для суб'єктів правозастосування. Така невизначеність є неприпустимою для законодавства про адміністративні правопорушення [21]. Дійсно, ми маємо таку ситуацію, коли для розуміння об'єктивної сторони правопорушення потрібно дослідити цілу низку нормативно-правових актів. У цьому полягають певні труднощі, оскільки диспозиція норми ч.1 ст. 44³ КУпАП є бланкетною та відсилає нас до інших нормативно-правових чи підзаконних нормативно-правових актів, які передбачають конкретні правила щодо карантину людей. На думку Є. В. Курінного, бланкетний характер змісту диспозиції ст. 44³ КУпАП значно ускладнює самостійне ознайомлення більшості громадян із чинними заборонами, які містяться в кількох нормативно-правових актах, зокрема й підзаконного рівня [73, с.149]. Як зазначає Л.В. Гбур, обґрунтовуючи доцільність існування вказаної статті, причиною цього є вкрай обмежений строк для прийняття важливих законодавчих змін щодо подальшого запобігання поширенню COVID-19 [26, с. 133].

Родовим об'єктом правопорушення за вказаною статтею є суспільні відносини, які посягають на права охорони здоров'я населення (яке було розкрито в підрозділі 2.1). Щодо визначення безпосереднього об'єкта, то тут думки різняться. Зокрема, В.В. Крикун визначає як об'єкт суспільні відносини щодо захисту населення від інфекційних хвороб і забезпечення його санітарного й епідеміологічного благополуччя [64, с.156]. Водночас О.М. Волуйко піддає критиці таку позицію, наполягаючи на тому, що адміністративне правопорушення за ст. 44³ КУпАП посягає на суспільні відносини у сфері охорони здоров'я

населення від інфекційних хвороб. А от включення до конструкції об'єкта забезпечення його санітарного й епідеміологічного благополуччя вважає зайвим.

У свою чергу М.А. Самбор відносить до безпосереднього об'єкта суспільні відносини із захисту населення від інфекційних хвороб, із запобігання виникненню й поширенню таких інфекційних хвороб людини, локалізації та ліквідації їх спалахів та епідемій, пов'язані з порушеннями правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм [141, с. 160]. О.М. Волуйко не погоджується з формулюванням «захист населення від інфекційних хвороб», оскільки воно включає заходи щодо запобігання виникненню і поширенню таких інфекційних хвороб людини, локалізації та ліквідації їх спалахів й епідемій, а це, на його думку, є недоцільним [24, с. 47]. У цілому можна погодитись з вченим, оскільки йдеться саме про безпосередній об'єкт правопорушення, тобто про те, на які суспільні відносини посягає конкретне правопорушення, і це охорона здоров'я людей від інфекційних хвороб. При цьому даний об'єкт правопорушення поширюється на обидві частини ст. 44³, оскільки ч. 2, яка стосується заборони перебування у громадських місцях без вдягнутої маски (респіратор) під час дії карантину, також спрямована на охорону суспільних відносин від поширення інфекційних хвороб.

Об'єктивна сторона порушення правил карантину щодо людей за ч. 1 виражається в порушенні: правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних правил і норм, санітарно-протиепідемічних правил і норм.

Правила щодо карантину людей містяться в Законі України «Про захист населення від інфекційних хвороб», постановах Кабінету Міністрів України та актах органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами. А от щодо санітарно-гігієнічних правил і норм та санітарно-протиепідемічних правил і норм, то вони закріплені в різних наказах, інструкціях, правилах, положеннях тощо центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, вимоги яких

спрямовані на запобігання виникненню та поширенню інфекційних хвороб. Як зазначає О. Валуйко, аналіз санітарно-гігієнічних правил і норм та санітарно-протиепідемічних правил і норм засвідчує, що вони чітко не розмежовані, тому в диспозиції ст.44³ КУпАП їх доцільно замінити на санітарні норми [24, с. 50].

Законодавець надає визначення санітарно-протиепідемічних правил і норм як нормативно-правових актів (наказів, інструкцій, правил, положень тощо) центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, вимоги яких спрямовані на запобігання виникненню та поширенню інфекційних хвороб [124]. Натомість у Законі України «Про систему громадського здоров'я» визначається термін «державні медико-санітарні правила» (санітарні регламенти): це обов'язкові для виконання заходи та вимоги, необхідні для забезпечення державних медико-санітарних нормативів, недотримання яких створює загрозу здоров'ю і життю людини та майбутніх поколінь, а також загрозу виникнення і поширення інфекційних та масових неінфекційних хвороб (отруєнь) серед населення. Державні медико-санітарні правила включають державні санітарні норми та правила, санітарно-гігієнічні та санітарно-протиепідемічні правила і норми, санітарно-епідеміологічні правила і норми, протиепідемічні правила і норми, гігієнічні та протиепідемічні правила і норми, державні санітарні регламенти та затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я» [130].

Порушення цих правил і норм можуть учинятись як у формі дії, так і бездіяльності. У першому випадку йдеться про активну поведінку особи, коли суб'єкт учиняє дії, що прямо заборонені законом. Зокрема здійснення господарської діяльності під час установленної заборони на такі дії або самовільне залишення місця обсервації чи самоізоляції. Так у справі № 423/1014/20 особа, яка була поміщена до місця обсервації, самовільно залишила місце обсервації, чим порушила пп. 17 п.2 постанови Кабінету Міністрів України №211 від 11.03.2020 р.

А в справі № 524/1835/20 особа, будучи керуючою магазину «Простор», здійснювала прийом відвідувачів для продажу товарів, що не належать до засобів гігієни, чим порушила вимоги п.п. 3 п.2 постанови Кабінету Міністрів України № 215 від 16.03.2020 р. та п. 5 розпорядження міського голови м. Кременчук № 64-З від 16 березня 2020 р.

Щодо бездіяльності в даному випадку йдеться про таку пасивну поведінку суб'єкта, яка передбачає невиконанням ним обов'язків, установлених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», іншими актами законодавства та рішеннями органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами. Відповідно до справи №761/12179/20 особа знаходилась у громадському місці без документів, що посвідчують особу, чим порушила вимоги постанови Кабінету Міністрів України №211 від 11.03.2020 р. та вчинила адміністративне правопорушення, передбачене ст.44³ КУпАП. У справі № 760/10005/20 на особу було складено адміністративний протокол через відсутність вхідного санітарного контролю в магазині «М'ясний», що було визначено як порушення вимоги розпорядження КМДА керівника робіт із ліквідації наслідків надзвичайної ситуації № 12 від 04.04.2020 р. Для об'єктивної сторони обох правопорушень є характерною бездіяльність із боку правопорушників, коли законодавство вимагає від них учинення певних дій: мати при собі документи (у першому випадку) та здійснювати вхідний контроль (у другому випадку).

Відповідно до постанов Кабінету Міністрів України об'єктивна сторона правопорушення за ч.1 ст. 44³ КУпАП може полягати у: роботі суб'єктів господарювання, яка передбачає приймання відвідувачів; відвідуванні закладів освіти її здобувачами; проведенні масових заходів; регулярних та нерегулярних перевезень пасажирів різними видами транспорту; проведенні закладами охорони здоров'я планових заходів з госпіталізації; самовільному залишенні місця обсервації (ізоляції); перебуванні на вулицях без документів, що посвідчують

особу, тощо. Цей перелік може звужуватись чи розширюватись органами публічної влади залежно від епідеміологічної ситуації в країні. Складність визначення об'єктивної сторони правопорушення полягає в тому, що противоправні діяння за ч.1 ст. 44³ містяться в різних нормативно-правових актах, починаючи від законів України «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про систему громадського здоров'я», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», постановах Кабінету Міністрів України щодо запровадження карантину, закінчуючи рішеннями органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами. Погоджуємося з С.С. Ковальновою, яка зазначає, що множинність і розосередженість цих норм у численних нормативно-правових актах з одночасною необхідністю спеціальних знань під час тлумачення їх змісту призвели до труднощів реалізації правової конструкції ст. 44³ КУпАП на практиці (с. 162) [49].

Об'єктивна сторона за ч. 2 ст. 44³ КУпАП полягає в перебуванні в громадських будинках, спорудах, громадському транспорті під час дії карантину без вдягнутих засобів індивідуального захисту, зокрема респіраторів або захисних масок, що закривають ніс та рот, у тому числі виготовлених самостійно. Для ч.2 є характерною обов'язкова наявність таких конструктивних ознак об'єктивної сторони правопорушення: місце та час. У цьому випадку визначальним є місце, де особа зобов'язана вдягнути маску (респіратор) – це громадські будинки, споруди, громадський транспорт. Тобто перебування у власному автомобілі або в лісі без маски не є правопорушенням. У контексті ч.2 потрібно розшифрувати, що ж належить саме до громадських будинків та споруд, із громадським транспортом все більше зрозуміло – це поїзди, метро, трамваї, тролейбуси, автобуси тощо.

Слід зазначити, що відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 211 від 12.03.2020 р. встановлювалась заборона перебування особи в громадських місцях без вдягнутих засобів індивідуального захисту. У Законі України від 22.09.2005 № 2899-IV «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання

тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» під терміном «громадське місце» розуміється частина (частини) будь-якої будівлі, споруди, яка доступна або відкрита для населення вільно, чи за запрошенням, або за плату, постійно, періодично або час від часу, у тому числі під'їзди, а також підземні переходи, стадіони. Проте у ч. 2 ст. 44³ КУпАП (як і в наступних постановах Кабінету Міністрів України щодо встановлення карантину) використовується вже термін «громадські будинки, споруди», а він є дещо вужчим. Так, відповідно до п. 3.6 ДБН В.2.2-9:2018 «Громадські будинки та споруди», громадські будинки і споруди – загальна назва будівель і приміщень, які призначені для розміщення закладів, підприємств, організацій, які надають послуги фізичним особам (населенню) або юридичним особам (громаді або державі). На практиці можуть виникати непорозуміння щодо того, чи належать до таких місць, наприклад, продовольчі і непродовольчі ринки на відкритому просторі (не в приміщенні), зупинки громадського транспорту, зоопарки та аквапарки, розташовані на відкритому просторі, тощо.

Ще однією конструктивною ознакою об'єктивної сторони за ч. 2 є час учинення вказаних дій, а саме має бути встановлено карантин. Тобто із закінченням карантину автоматично скасовується заборона на перебування у громадських будівлях, спорудах та громадському транспорті без маски чи респіратора. Слід зазначити, що для ч. 2 характерним є вчинення діяння у формі бездіяльності, тобто невиконання особою встановленого обов'язку щодо правильного носіння маски. Воно полягає в тому, що респіратор (маска) мають прикривати рот і ніс, а отже, якщо буде прикрито лише рот або ніс, то це також буде визнано порушенням.

Частина 1 і ч. 2 ст. 44³ КУпАП є формальними правопорушеннями, тобто для їх кваліфікації не потрібне встановлення шкідливих наслідків, важливим є лише факт учинення діяння. Об'єктивна сторона ч. 1 ст. 44³ КУпАП майже аналогічна об'єктивній стороні ст. 325 КК. Як зазначають А. А. Вознюк та С.С. Чернявський,

у випадках порушення правил щодо карантину розмежувати ці діяння надзвичайно складно, оскільки вони одночасно є порушенням санітарних правил і норм стосовно запобігання інфекційним хворобам та масовим отруєнням [22, с. 11]. Різниця полягає лише в наслідках: адміністративне правопорушення на відміну від кримінального має формальний склад. Щодо кримінального правопорушення за ст.325 КК є характерною наявність спричинення або загрози спричинення епідемічних та інших інфекційних хвороб, масових неінфекційних захворювань (отруєнь), а також загибель людей чи інші тяжкі наслідки. Це дає можливість розмежовувати адміністративні і кримінальні правопорушення при однакових діяннях із боку правопорушника.

Суб'єктом учинення правопорушення за ч.1 ст. 44³ КУпАП є дієздатна фізична особа, яка досягла 16-річного віку – т. зв. загальний суб'єкт. При цьому в КУпАП цей суб'єкт визначається як «громадянин», що є не зовсім зрозумілим для пересічної особи, оскільки потрібно звернутись до загальної частини КУпАП, щоб зрозуміти, що іноземці та особи без громадянства також прирівняні до громадян і несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. Іншим суб'єктом відповідно до ч. 1 є посадові особи – це спеціальний суб'єкт. Проте в статті не розшифровано, хто підпадає під цю категорію. На цю проблему вказує і Ю.В. Бурченко, пропонуючи уточнити суб'єкта, доповнивши ст. 44³ КУпАП «... на посадових осіб, зокрема на фізичних осіб підприємців...» [17, с. 120]. У свою чергу М.А. Самбор вважає, що адміністративну відповідальність за ст. 44³ КУпАП потрібно розмежовувати саме за суб'єктом правопорушення: частина 1 мала би формулювати об'єктивну сторону, суб'єктом учинення якої буде фізична особа, а частина 2 – суб'єктом учинення визначатиме юридичну особу або фізичну особу – підприємця, що дозволить диференційовано підійти й до встановлення санкцій.

Якщо звернутись до чинного законодавства, то термін «посадова особа» можна трактувати по-різному:

- як керівника та заступника керівника державних органів та їх апарату, інших державних службовців, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [119];

- як особа, яка постійно чи тимчасово здійснює функції представника влади, а також займає постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконує такі обов'язки за спеціальним повноваженням [65];

- як фізичну особу, яка займає постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях (юридичних особах – платників податків) незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків, або виконує такі обов'язки за спеціальним повноваженням [122].

Останнє визначення посадової особи, на наш погляд, є прийнятним саме в контексті ч.1 ст. 44³ КУпАП, оскільки з аналізу законодавства та судової практики стає зрозумілим, що норми статті поширюються на суб'єктів господарювання, які здійснюють підприємницьку діяльність, а не на державних службовців чи інших представників влади. Тому в статті йдеться про посадових осіб підприємств, установ, організацій, власників підприємств чи уповноважених ними осіб, громадян, які займаються підприємницькою діяльністю, котрі підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недотриманням установлених санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм. З огляду на це формулювання ч.1 ст. 44³ потребує уточнення суб'єкта правопорушення «посадові особи», статтю слід доповнити, виклавши в такій редакції: «посадових осіб, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності».

На підтвердження даної тези пропонуємо звернутись до матеріалів справи № 712/2640/20. У протоколі про адміністративне правопорушення від 19.03.2020 р.

серії ГП № 111279 суб'єктом правопорушення було визнано директора гіпермаркету ТОВ «Епіцентр К» у зв'язку з тим, що він не припинив роботу відділів магазину будівельних матеріалів та прийом відвідувачів, працівники якого здійснювали торгівлю, чим порушив вимоги підпункту 3 п.2 постанови Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 року №211 та тим самим учинив адміністративне правопорушення. Однак суд дійшов висновку, що дана особа не є суб'єктом указанного правопорушення, оскільки вона не є фізичною особою підприємцем, ані посадовою особою ТОВ «Епіцентр К», до її службових обов'язків не входить питання приймання відвідувачів та здійснення роздрібної торгівлі від імені товариства, вона не наділена будь-якими адміністративно-розпорядчими функціями й повноваженнями в межах ТОВ [149].

У диспозиції ч.2 ст. 44³ не визначено конкретний суб'єкт учинення правопорушення, через що можна зробити висновок, що ним є загальний суб'єкт, тобто осудна 16-річна фізична особа. З огляду на це можна зробити висновок, що особа молодше 16 років не зобов'язана носити маску у громадських будівлях, спорудах та громадському транспорті. Проте на практиці така особа може зіштовхнутись із проблемою, що їй буде відмовлено в обслуговуванні чи її буде не допущено в громадський транспорт. Така відмова може бути вмотивована тим, що Законом України «Про основи громадського здоров'я» встановлено адміністративну відповідальність щодо підприємств, підприємців, установ, організацій, які допустили особу в громадські будинки, споруди, де здійснюється обслуговування населення, та громадський транспорт у період дії карантину без вдягнутих засобів індивідуального захисту або не попередили її про необхідність вдягнути маску (респіратор).

І остання обов'язкова складова правопорушення – суб'єктивна сторона, яка вказує на психічний стан особи в момент здійснення нею адміністративного правопорушення. Як ми вже зазначали, вона можлива у формі умислу або необережності. Адміністративні правопорушення за ст. 44³ КУпАП можливі в обох

формах. У самій диспозиції статті форма вини не вказується, її потрібно встановлювати в кожному конкретному випадку. Одні правопорушення за даною статтею можуть бути вчиненні тільки у формі умислу, інші як умисно, так і з необережності. Так здійснення господарської діяльності, зокрема обслуговування клієнтів у закладах харчування під час встановленої заборони на вчинення таких дій, можливе лише у формі умислу, як правило непрямого. Тобто особа усвідомлює протиправність свого діяння, передбачає можливість настання шкідливих наслідків, наприклад, зараження інших осіб інфекційними хворобами, і при цьому прямо не бажає цього, але свідомо допускає. Так само і коли інфекційно хвора особа самовільно залишає місце обсервації буде йтися про умисні дії, при цьому може бути як прямий умисел, коли особа передбачає і бажає настання шкідливих наслідків у вигляді зараження інших осіб, так і непрямий умисел, коли вона допускає настання такої ситуації. Як ми вже зазначали настання шкідливих наслідків не є обов'язковим, важлива лише можливість їх настання в результаті діяння.

Щодо необережності, то ця форма вини спостерігається, як правило, коли особа несвідомо порушує встановлені санітарно-гігієнічні, санітарно-протиепідемічні правила і норми, зокрема, не має при собі документів під час установленого карантину. Таких справ за ч.1 ст. 44³ дуже багато, але, як правило, судді або закривали справу за відсутністю складу адміністративного правопорушення, або звільняли особу від адміністративної відповідальності у зв'язку з малозначністю вчиненого адміністративного. Проте трапляються й винятки, як у справі № 704/294/20, у якій суддя наклав адміністративне стягнення у вигляді штрафу в сумі 17 тис грн через перебування особи на території дитячого майданчику без паспорта громадянина України.

Мета вчинення проступку і мотив є факультативними ознаками, тобто їх встановлення не є обов'язковим.

Тому варто перейти до розгляду особливостей реалізації адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей

2.3. Особливості реалізації адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей

Аналіз діяльності державних органів за період 2020 – 2023 років із позиції науки адміністративного права та адміністративного процесу дозволяє виділити два напрями оптимізації й адаптації державного управління у період пандемії.

Перше – це вдосконалення законодавства, друге – удосконалення правозастосовної практики. Причому в розглянутому проміжку часу другий напрям став детермінантою для першого. Іншими словами, склалася ситуація, за якої необхідно було не просто здійснювати управління державою, а робити це в умовах загрози безпеці значної кількості громадян України.

Станом на березень 2020 р. низка державних органів, які мають широкі повноваження у сфері реалізації заходів державного примусу, зокрема поліція, виявилися безсилими в боротьбі з порушеннями норм і правил у сфері забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення. Водночас суб'єкти правозастосування в цій сфері (державна санітарно-епідеміологічна служба) не могли здійснювати належне реагування через відсутність повноважень щодо застосування заходів державного примусу щодо широкого загалу населення. Нагадаємо, що раніше (до внесених до законодавства поправок) порушення справ про адміністративні правопорушення за фактами порушення санітарно-протиепідемічних правил до компетенції поліції не належали. Таким чином, відсутність у силових структур реальної можливості впливати на порушників т. зв. режиму самоізоляції у березні 2020 р. призвела до необхідності внесення до КУпАП низки поправок, зокрема запровадження двох нових складів: «Порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних

правил і норм, передбачених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», іншими актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами» та «Перебування в громадських будинках, спорудах, громадському транспорті під час дії карантину без вдягнутих засобів індивідуального захисту, зокрема респіраторів або захисних масок, що закривають ніс та рот, у тому числі виготовлених самостійно».

Не може не привернути увагу та швидкість, із якою зміни було внесено до основного кодифікованого джерела адміністративного права, причому раніше усталений механізм оптимізації КУпАП, що включає певну послідовність дій (виявлення проблеми в правозастосуванні, наукове обґрунтування внесення змін, законотворча ініціатива і, нарешті, прийняття самих поправок), виявився незатребуваним. Безперечно, взаємозв'язок проблем правозастосування у сфері забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення зі швидкістю внесення до КУпАП змін є результатом уваги, що на той час приділялася проблемам коронавірусу, який розглядався саме як загроза національній безпеці та катастрофа планетарного масштабу.

Наступним кроком на шляху оптимізації законодавства з метою підвищення ефективності державного управління в умовах пандемії стало ухвалення закону України [116], який визначає перелік посадових осіб, уповноважених складати протоколи про порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм.

Іншими словами, відповідні зміни в адміністративному законодавстві були спрямовані на підвищення ефективності державного управління під час пандемії. Однак ідеальне законодавство без відповідного правозастосування не дозволить досягти покращення ситуації. А правозастосовна практика у своєму формуванні зумовлюється часовим чинником. Звертаючись до правозастосовної практики, визнаючи її поняттям, синонімічним одному з напрямів процесу оптимізації й

адаптації державного управління в період пандемії, слід зауважити, що вона складалася по-різному.

12 березня 2020 р. по всій території України було запроваджено карантин, а вже з 17 березня того ж року було запроваджено адміністративну відповідальність за порушення правил останнього. Зокрема КУпАП доповнено ч. 1 ст. 44³. Проте, не отримавши очікуваного дотримання режиму носіння масок у громадських місцях, було вирішено прискорити процедуру притягнення до відповідальності за порушення відповідних правил карантину. Тому 06.11.2020 р. ст. 44³ КУпАП було доповнено ще однією відповідною частиною [117].

У листопаді 2020 р. було внесено зміни до статей 219, 221 та 222 КУпАП та розмежовано підвідомчість справ про адміністративні правопорушення за ст. 44³ КУпАП, зокрема розгляд справ за частиною другою статті 44³ КУпАП віднесено до підвідомчості виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, а також органів Національної поліції. Також було дозволено розглядати справи за ч. 2 ст. 44³ КУпАП виконавчим комітетам сільських, селищних, місцевих рад, органам Національної поліції та органам державної санітарно-епідеміологічної служби. Унаслідок цього органи Національної поліції набули право виносити постанови про накладення адміністративного стягнення безпосередньо на місці. Зазначені зміни певною мірою прискорили притягнення до адміністративної відповідальності громадян.

Однією з причин доповнення ст. 44³ КУпАП частиною 2 вважаємо саме те, що суди досить часто закривали справу за малозначністю. І це є логічним з огляду на невідповідність розміру штрафу суспільній небезпеці діяння, хоча нижче нами буде висловлено декілька зауважень із цього приводу. Другою причиною, на наш погляд, є те, що суди були переповнені такою категорією справ, через що строки накладання стягнень могли бути вичерпані. Третя причина – це зниження розміру штрафу до 10-15 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що в сто раз нижче ніж за ч. 1. Отже, такий розмір штрафу більше відповідає суспільній

небезпеці даного правопорушення і не є непосильним тягарем для особи. А тому менш вірогідно, що особа буде оскаржувати його накладення. Можливість стягнення штрафу з особи працівниками Національної поліції на місці правопорушення зробила ч.2 ст. 44³ зручним і оперативним способом поповнення державного бюджету.

Проте в грудні 2020 р. було внесено зміни до ст. 222 КУпАП і підвідомчість справ за ч. 2 ст. 44³ залишилась тільки у виконкомів відповідних місцевих рад.

Як було вказано в попередньому підрозділі, ч. 1 ст. 44³ КУпАП передбачає адміністративний штраф за недотримання карантину для громадян у розмірі 17000-34000 грн, а для посадових осіб – 34000-170000 грн. У той же час ч. 2 ст. 44³ КУпАП передбачає штраф у розмірі 170-255 грн для громадян.

У правозастосовному процесі останнє слово залишається за судовою системою. Особливістю справ про адміністративні правопорушення є те, що їх не переглядає Верховний Суд у касаційному порядку. Тому апеляційний суд кожної області є остаточною національною інстанцією в питанні притягнення до відповідальності за порушення правил карантину.

Так, за даними пресслужби Державної судової адміністрації України за період з 17.03.2020 по 25.08.2021 до українських судів надійшло на розгляд 117 340 адміністративних протоколів за порушення ст. 44³ Кодексу України про адміністративні правопорушення (Порушення правил щодо карантину людей), з яких 22 524 повернуті на доопрацювання, в тому числі 19 162 - у зв'язку з неналежним оформленням, і лише по 5378 – накладені адміністративні стягнення.

З аналізу Єдиного реєстру судових рішень можна дійти висновку, що суди переважно на боці бізнесу та населення, адже близько 72% справ судами першої інстанції закрито без застосування відповідальності.

Також слід зауважити, що карантин було скасовано в Україні лише з 1 липня 2023 р., але медіа «оминали» тематику карантину, необхідності виконання карантинних вимог та вакцинації з часу повномасштабного вторгнення росії на територію

України; «неактуальною» стала вимога відсторонення від роботи невакцинованих працівників тощо, а також переповненості лікарень та ін. [62, с. 100].

Отже, слід насамперед розглянути справи, у яких зазначено порушення вимог постанови Кабінету Міністрів України № 211 від 12.03.2020 р.

У справі № 760/14990/20, що розглядалась Солом'янським районним судом, особа (суб'єкт господарювання) була визнана винною за ст. 44³ КУпАП через те, що не забезпечила проведення щоденної термометрії, не забезпечила працівників засобами індивідуального захисту, а також через відсутність санітарного контролю відвідувачів.

За матеріалами справи № 663/972/20 особа, яка була поміщена на карантин, покинула місце свого проживання, де перебувала на самоізоляції, чим порушила умови карантину у зв'язку з поширенням коронавірусу. Скадовський районний суд Херсонської області дійшов висновку, що вказане порушення є малозначним, а тому можна звільнити порушника від адміністративної відповідальності, обмежившись усним зауваженням [148].

У справі № 756/4817/20 Оболонський районний суд м. Київ також визнав діяння правопорушника малозначним та звільнив його від адміністративної відповідальності. За матеріалами справи особа перебувала в публічному місці, а саме біля дитячого майданчику, без засобів індивідуального захисту та документів [150]. Слід зауважити, що з аналізу матеріалів справ Єдиного державного реєстру судових рішень за ст. 44³ КУпАП можна зробити висновок про переважну кількість правопорушень саме через відсутність в особи засобів індивідуального захисту в публічних місцях. Суди, як правило, у таких випадках закривали справу через малозначність (справа № 622/1068/20 від 15.10.2020р, справа № 591/7150/20 від 18 листопада 2020 р.), хоча і траплялись випадки накладення штрафу у розмірі 1 000 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (справа № 953/13068/20 від 13 жовтня 2020 р.).

Принагідно слід зауважити, що можливість звільнення від адміністративної відповідальності через малозначність правопорушення передбачено положеннями ст. 22 КУпАП. Водночас поняття й ознак малозначності правопорушення КУпАП не містить. Насамперед слід мати впевненість у тому, що порушення карантинних правил не завдало шкоди суспільним інтересам, тобто особа, яка, наприклад, не користувалася захисною маскою в громадському транспорті, не мала інфекційного захворювання. Проте проведений аналіз судової практики засвідчив, що під час розгляду справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 44³ КУпАП, такі факти здебільшого не встановлювалися. При цьому й сам правопорушник іноді не може бути впевнений у тому, що не є носієм інфекційного захворювання. Тобто в такому випадку усне зауваження, не спричиняючи для правопорушника жодних юридичних наслідків, водночас не справляє на нього свого виховного впливу для недопущення протиправної поведінки в подальшому.

У постанові від 16.06.2021 року у справі №509/2090/21 Одеський апеляційний суд скасував рішення Овідіопольського районного суду Одеської області від 14.05.2021 р., причиною чого став факт недоведеності складу адміністративного правопорушення. За матеріалами справи на громадянку України було складено адміністративний протокол за порушення, передбачене ч. 2 ст. 44³ КУпАП. Жінка без засобів індивідуального захисту здійснювала комерційну діяльність у громадському місці. Із доказів матеріали справи про адміністративне правопорушення містили лише той же протокол, однак судом було зазначено, що цього замало. Апеляційний суд указав, що провина підтверджується лише протоколом про адміністративне правопорушення. Однак даний документ не може бути визнаний беззаперечним доказом вини особи, оскільки за своєю правовою природою протокол не є самостійним беззаперечним доказом. У свою чергу обставини, що викладені в ньому, повинні бути перевірені із залученням інших доказів, які б підтверджували вину особи, що притягується до адміністративної відповідальності.

На практиці при розгляді справ вищезазначеної категорії суди здебільшого, визнаючи особу винною в учиненні адміністративного правопорушення, водночас звільняють від відповідальності з усним попередженням, а провадження у справі закривають. У цих випадках результати розгляду справи, скоріш за все, залежать від внутрішнього переконання судді та ступеня суспільної небезпечності вчиненого правопорушення.

Порушення т. зв. соціальної дистанції також відносять до ст. 44³ КУпАП. Постанова Головного державного санітарного лікаря [133] закріпила обов'язок громадян дотримуватись дистанції до інших громадян не менше 1 м у громадських місцях, громадському транспорті. Постановою Ямпільського районного суду Вінницької області від 10.11.2021 р. у справі № 153/1674/21 громадянина, який є власником магазину, визнано винним за порушення, передбачене ч. 1 ст. 44³ КУпАП, зокрема за відсутність на підлозі маркування для перебування в черзі. Особу було звільнено від адміністративної відповідальності та винесено щодо неї усне зауваження. У ході судового розгляду особа вину визнала, зауваживши, що маркування для перебування в черзі з дотриманням дистанції між клієнтами раніше було в магазині у вигляді наклеєних на підлогу стрічок. Однак із часом стрічки стерлися і їх стало погано видно. На теперішній час маркування поновлено. Також особа вказала, що черг в її магазині немає. Суд, приймаючи рішення, розцінив пояснення особи, як щире каяття відповідно до приписів ст. 34 КУпАП та на підставі ст. 22 КУпАП звільнив її від адміністративної відповідальності.

Броварський міськрайонний суд Київської області своєю постановою від 21.09.2021 р. закрив справу №361/3642/21 про адміністративне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 44³ КУпАП відносно посадової особи «Епіцентру» у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності. Однак це не задовольнило посадову особу, а її представник звернувся до Київського апеляційного суду зі скаргою, у якій вимагав закрити справу у зв'язку з

недоведеністю вини. У постанові від 01.11.2021 р. Київський апеляційний суд погодився з доводами апеляційної скарги та виходив із недоведеності як учинення самого адміністративного правопорушення, так і того, що саме ця посадова особа є відповідальною за обмеження діяльності суб'єкта господарювання у зв'язку з карантинними заходами. Суд зазначив, що матеріали справи не містять відомостей про осіб, які забезпечують управління та роботу суб'єктом господарювання і правомочні припиняти чи обмежувати його діяльність, зокрема в період дії обмежувальних заходів. Оскільки зібрані в справі докази не дають підстав для висновку про факт учиненого правопорушення, апеляційний суд погодився з доводами апеляційної скарги.

Постановою Київського апеляційного суду від 20.09.2021 р. у справі № 754/11601/21 скасовано постанову Деснянського районного суду м. Київ від 04.08.2021 р. про притягнення до адміністративної відповідальності водія маршрутного транспортного засобу за перевезення пасажирів у кількості, що перевищує дозволу в період дії карантинних обмежень. Приймаючи таке рішення, суд керувався недостатністю протоколу про адміністративне правопорушення за ч. 1 ст. 44³ КУпАП для доведення вини особи. Крім того, суд відзначив необхідність зазначення в протоколі конкретної норми закону, що була порушена. Як випливає з постанови суду першої інстанції, суддя обґрунтував винуватість особи лише доказами, що містяться в протоколі про адміністративне правопорушення. Апеляційний суд зауважив, що складений протокол не містить доказів порушення особою правил карантину, а викладена в ньому суть адміністративного правопорушення є суб'єктивною позицією особи, яка склала такий протокол. При цьому судом першої інстанції не вказано, яку саме норму Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» порушив водій, хоча зазначення конкретних спеціальних норм при складенні протоколу про адміністративне правопорушення за ст. 44³ КУпАП є обов'язковим. При оформленні матеріалів даної справи працівниками поліції не встановлено особи

пасажирів, яких перевозив водій, у них не відібрано пояснення і вони не вказані в протоколі як свідки правопорушення. Це безпосередньо свідчить про недотримання працівниками поліції вимог п. 15 розділу II Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затвердженої наказом МВС України 6 листопада 2015 р. № 1376: «До протоколу про адміністративне правопорушення долучаються інші матеріали про адміністративне правопорушення (пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновки експерта, речові докази, протокол про вилучення речей і документів, рапорти посадових осіб, а також інші документи та матеріали, що містять інформацію про правопорушення)». Виходячи з наведеного, апеляційний суд дійшов висновку, що в матеріалах справи відсутні достатні та допустимі докази, які підтверджують порушення водієм правил карантину, санітарно-протиепідемічних правил та норм, передбачених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», інших актів законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами.

Постановою Київського апеляційного суду від 07.09.2021 р. у справі № 362/1787/21 скасовано рішення Васильківського міськрайонного суду Київської області від 28.05.2021 р., яким за ч. 1 ст. 44³ КУпАП адміністратора клубу визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення. Громадянин не вжив заходів щодо закриття розважального закладу в нічний час. Дослідивши доводи апеляційної скарги та матеріали справи про адміністративне правопорушення, суд дійшов висновку, що надані адміністратором докази підтверджують факт того, що він не є суб'єктом господарювання та не перебуває з власником клубу в трудових відносинах, а тому не був уповноважений впливати на режим роботи такого закладу.

Постановою від 14.06.2021 р. у справі № 756/5775/21 Київський апеляційний суд, переглядаючи постанову Оболонського районного суду м. Київ, дійшов таких

висновків: «Уповноважена особа не дотрималась указаних вимог закону при складанні щодо особи протоколу про адміністративне правопорушення за ст. 44³ КУпАП, не зазначила, які саме пункти (положення) постанови Кабінету Міністрів України №1236 від 9 грудня 2020 р. порушено, належним чином не виклала суть учиненого адміністративного правопорушення, що призвело до неконкретності змісту зазначеного протоколу, а також не відібрала пояснення у свідків щодо обставин події. Тобто протокол про адміністративну відповідальність не відповідає вимогам ст. 256 КУпАП. Окрім того наявні в матеріалах справи фотознімки не підтверджують факту роботи літнього майданчика та обслуговування клієнтів, також не містять дати їх здійснення та зазначення особи, яка їх зробила. Під час розгляду справи судом першої інстанції, а також перегляду судового рішення судом апеляційної інстанції особа свою провину в учиненні інкримінованого їй адміністративного правопорушення не визнала, у протоколі про адміністративне правопорушення у графі «Пояснення» зазначила, що з протоколом категорично не згодна, правила карантинну співробітники закладу не порушували».

Відповідно до постанови Деснянського районного суду м. Києва від 09.11.2021 р. у справі № 754/16330/21, працівниками поліції було складено протокол про вчинення водієм тролейбусу № 30 адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 44³ КУпАП. У протоколі зазначено, що водій перебував за кермом тролейбуса з неналежно розміщеною на обличчі маскою. У тому ж протоколі водій зазначив, що маска була на роті, а тролейбус був порожнім. У свою чергу, фотознімок тролейбуса, за кермом якого водій був, відсутній. Особливо суд відзначив про відсутність пояснень пасажирів як свідків. Судом було зазначено, що наданих доказів недостатньо для встановлення факту адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 44³ КУпАП, та закрив справу.

Показовою є справа № 444/1373/21, розглянута Червоноградським міським судом Львівської області 30 липня 2021 р., про скасування постанови про притягнення до адміністративної відповідальності по справі про адміністративне

правопорушення про накладення на нього адміністративного стягнення за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 44³ ч.2 КУпАП у виді штрафу.

Адміністративний позов було обґрунтовано обмеженням прав і свобод позивача у зв'язку з установами карантину, які не відповідають Конституції України, тому вважає, що карантин і проведення санітарних та протиепідемічних заходів, а також обмеження його прав і свобод не підлягають застосуванню по відношенню до нього, оскільки таке можливо лише в умовах воєнного або надзвичайного стану. Тому позивач вважає, що покладення на нього додаткових обов'язків носіння медичної маски не підлягають застосуванню щодо нього і не підлягають виконанню ним. Указав, що поліцейським під час складання спірної постанови не було здійснено перевірку постанови Кабінету Міністрів України №211, не взято до уваги те, що карантин на території України запроваджено з порушенням процедури. Крім того зазначив, що маску потрібно носити, якщо маєш ознаки ГРВІ чи COVID, або здійснюєш догляд за хворими на коронавірусу. Також працівники поліції не дотримувались дистанції з ним 1,5 м, не зачитали права, не врахували його пояснення і заперечення в ході розгляду справи та складання постанови, не надали права на залучення захисника. Уважає себе невинним у вчиненні вказаного порушення та спірну постанову необґрунтованою та такою, що підлягає скасуванню у зв'язку з невідповідністю висновків інспектора фактичним обставинам справи.

Судом встановлено, що на місці події постанова про притягнення позивача до адміністративної відповідальності за ч.2 ст.44³ КУпАП не складалась, відповідачем не доведено, що він належним чином повідомив позивача про розгляд справи, а також про час і місце розгляду справи, що він роз'яснив позивачу права, передбачені ст. 268 КУпАП, та право й порядок оскарження постанови про притягнення до адміністративної відповідальності, а також не довів, що копію постанови він вручив позивачу особисто або за допомогою поштового зв'язку. Із

пояснень позивача вбачається, що під час розгляду справи про адміністративне правопорушення за ч. 2 ст. 44³ КУпАП, інспектором поліції його прав та обов'язків не роз'яснено. Такими діями інспектор порушив права особи, яка притягалася до адміністративної відповідальності, а відповідно і порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення, що є підставою для скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення. Суд дійшов висновку, що відповідачем не надано належних та допустимих доказів про наявність у діях позивача складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 44³ КУпАП.

Постанову про притягнення до адміністративної відповідальності по справі про адміністративне правопорушення про накладення відносно ОСОБА_1 адміністративного стягнення за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст.44³ ч.2 КУпАП у виді штрафу – скасувати.

Отже, слід зауважити, що серед найбільш поширених підстав складання адміністративних протоколів можна виділити: перебування в громадських місцях без засобів індивідуального захисту, порушення умов щодо здійснення господарської діяльності, перевезення пасажирів з порушенням карантинних вимог, робота без засобів індивідуального захисту. Остаточне рішення щодо притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення вказаних правопорушень.

Аналіз практики застосування ст. 44³ КУпАП дозволяє дійти висновку про те, що найчастіше доказами в справах про порушення вимог карантину людей є протокол про адміністративне правопорушення; пояснення особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, свідків; фотографії; документи на підтвердження того, що певна особа є суб'єктом господарювання або найманим працівником суб'єкта господарювання; документ, що засвідчує особу, яку притягають до адміністративної відповідальності, та на підставі якого було складено протокол про адміністративне правопорушення тощо. Деякі суди також

вимагали доказів того, якого рівня епідемічної небезпеки зазнала певна територія під час учинення цього адміністративного проступку [167, с. 42].

Проведений аналіз практики розгляду судами справ про порушення вимог карантину людей продемонстрував значну кількість помилок, допущених уповноваженими суб'єктами під час складання протоколів, які засвідчують факт неправомірних дій та є одним із джерел доказів. Такі помилки часто пов'язані з формальним підходом до встановлення обставин, що мають безпосереднє значення для вирішення питання про наявність або відсутність складу проступку і віднесені до попередньої стадії адміністративного розслідування. Найчастіше недоліками змісту протоколів є такі:

- не зазначено, яку саме норму законодавства було порушено (зокрема відсутні відомості про те, які саме санітарно-протиепідемічні правила порушено, ким ці правила встановлено);

- не зазначено обов'язкові ознаки об'єктивної сторони правопорушення.

Найчастіше помилками в оформленні протоколів є такі:

- не зазначено свідків або не вказано відомості про їхні адреси;
- неправильно зазначено прізвище правопорушника;
- протокол не підписано особою, щодо якої його складено, водночас немає запису про відмову від підписання.

Серед причин скасування постанов про притягнення до адміністративної відповідальності можна виділити такі: малозначність діяння як підстава звільнення від відповідальності, закриття провадження за строками давності, неналежний суб'єкт правопорушення.

Висновки до розділу 2

Стаття 44³, якою передбачена санкція за порушення правил щодо карантину людей, належить до адміністративних правопорушень у галузі охорони праці і

здоров'я населення (глава 5 КУпАП). Ця глава об'єднала дві різні сфери: охорону праці і охорону здоров'я.

З'ясовано, що об'єднання двох родових об'єктів правопорушень в одній главі КУпАП ускладнює реалізацію провадження в справах, при чому окремі статті щодо порушення правовідносин у сфері охорони здоров'я трапляються в інших главах (глава 13, глава 15). Пропонується розділити главу 5 на дві, які б регулювали окремі родові об'єкти правовідносин: охорону праці та охорону здоров'я, а останню доповнити статтями з інших глав, які належать до визначеної сфери охорони здоров'я.

Визначено основні ознаки адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей: це специфічний об'єкт охорони, яким є суспільне здоров'я. Підставою такої відповідальності за ч.1 є адміністративне правопорушення в зазначеній сфері, а саме порушення 1) правил щодо карантину людей; 2) санітарно-гігієнічних правил і норм; 3) санітарно-протиепідемічних правил і норм; 4) рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами. Такі правила і норми можуть бути встановлені Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», а також іншими актами законодавства.

Підставою адміністративної відповідальності за ч. 2 є перебування особи в 1) громадських будинках, 2) спорудах, 3) громадському транспорті під час дії карантину без вдягнутих засобів індивідуального захисту, зокрема респіраторів або захисних масок, що закривають ніс та рот, також і виготовлених самостійно. Другим моментом є відсутність вдягнутого засобу індивідуального захисту. І остання риса підстави застосування даної норми є обов'язкова дія правового режиму карантину, який має бути встановлений відповідно до законодавства. Він може діяти як на території всієї країни, так і в окремих регіонах.

Другою ознакою адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей є особливий засіб адміністративного впливу – адміністративні стягнення у вигляді штрафу.

Третьою ознакою є суб'єкт правопорушення, яким може бути відповідно до ч. 1 громадянин або посадова особа, за ч. 2 – будь-яка особа.

Четвертою ознакою є особливий порядок реалізації адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей.

П'ятою ознакою є наявність уповноважених суб'єктів, які мають право застосовувати заходи адміністративних стягнень та притягувати до відповідальності правопорушників.

Виходячи з проаналізованих ознак адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей, пропонуємо таке визначення: адміністративна відповідальність за порушення правил щодо карантину людей – накладання уповноваженими суб'єктами стягнень у вигляді штрафу на правопорушників правил карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм та рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами, що реалізується в особливому процесуальному порядку.

Визначено підстави адміністративної відповідальності: фактичну, нормативну та процесуальну. З'ясовано, що найбільше питань у контексті дослідження викликає нормативна підстава адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей, оскільки ч. 1 (на відміну від ч. 2) ст. 44³ КУпАП не дає переліку дій, за які настає така відповідальність, а відсилає до норм чинного законодавства: закони України «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про систему громадського здоров'я», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», Кодекс цивільного захисту України, постанови Кабінету Міністрів України, якими було встановлено карантин в Україні, Правила санітарної охорони території України, нормативно-правові акти органів виконавчої

влади на місцях, рішення органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами, постанови Головного державного санітарного лікаря України.

Підкреслюється, що відсутність систематизованих в одному нормативно-правовому акті правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм унеможлиблює їх розуміння, а отже і дотримання пересічним громадянином. Складність визначення нормативної підстави адміністративної відповідальності за порушення правил карантину щодо людей має бути врахована судом при розгляді справи по суті.

Надано характеристику складу адміністративного правопорушення за ст. 44³ КУпАП «Порушення правил щодо карантину людей».

З'ясовано, що найбільш проблемним питанням є формулювання щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, передбачених «іншими актами законодавства, а також рішеннями органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними захворюваннями». Оскільки об'єктивні ознаки того чи іншого адміністративного правопорушення мають бути чітко викладені в статті Особливої частини КУпАП та зрозумілими для суб'єктів правозастосування, то для розуміння об'єктивної сторони правопорушення потрібно дослідити цілу низку нормативно-правових актів. У цьому полягають певні труднощі, оскільки диспозиція норми ч.1 ст. 44³ КУпАП є бланкетною та відсилає до інших нормативно-правових чи підзаконних нормативно-правових актів, які передбачають конкретні правила щодо карантину людей.

Родовим об'єктом правопорушення за вказаною статтею є суспільні відносини, які посягають на права охорони здоров'я населення. Об'єктивна сторона порушення правил карантину щодо людей за ч. 1 виражається в порушенні: правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних правил і норм,

санітарно-протиепідемічних правил і норм. Порухення цих правил і норм можуть учинятись як у формі дії, так і бездіяльності. Складність визначення об'єктивної сторони правопорушення полягає в тому, що противоправні діяннн за ч.1 ст. 44³ містяться в різних нормативно-правових актах.

Частина 1 і ч. 2 ст. 44³ КУпАП є формальними правопорушеннями, тобто для їх кваліфікації не потрібне встановлення шкідливих наслідків, важливим є лише факт учинення діяннн.

Суб'єктом учинення правопорушення за ч.1 ст. 44³ КУпАП є дієздатна фізична особа, яка досягла 16-річного віку – т. зв. загальний суб'єкт. Іншим суб'єктом відповідно до ч. 1 є посадові особи – це спеціальний суб'єкт. У диспозиції ч.2 ст. 44³ не визначено конкретний суб'єкт учинення правопорушення, через що можна зробити висновок, що ним є загальний суб'єкт, тобто осудна 16-річна фізична особа.

Суб'єктивна сторона правопорушення за ст. 44³ КУпАП можлива у формі умислу або необережності.

Мета вчинення проступку і мотив є факультативними ознаками, тобто їх встановлення не є обов'язковим.

На підставі аналіз діяльності державних органів за період 2020 – 2023 років із позиції науки адміністративного права виділено два напрями оптимізації й адаптації державного управління у період пандемії: удосконалення законодавства, удосконалення правозастосовної практики. З'ясовано, що в розглянутий період другий напрям став детермінантою для першого.

Аналіз Єдиного реєстру судових рішень дозволив дійти висновку, що близько 75% справ судами першої інстанції закрито без застосування відповідальності. Також зауважено, що карантин було скасовано в Україні лише з 1 липня 2023 року, але медіа «оминали» тематику карантину, необхідності виконання карантинних вимог та вакцинації з часу повномасштабного вторгнення росії на територію

України; «неактуальною» стала вимога відсторонення від роботи невакцинованих працівників тощо, а також переповненості лікарень та ін.

Аналіз практики застосування ст. 44³ КУпАП дозволив дійти висновку, що найчастіше доказами в справах про порушення вимог карантину людей є протокол про адміністративне правопорушення; пояснення особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, свідків; фотографії; документи на підтвердження того, що певна особа є суб'єктом господарювання або найманим працівником суб'єкта господарювання; документ, що засвідчує особу, яку притягають до адміністративної відповідальності, та на підставі якого було складено протокол про адміністративне правопорушення тощо. Деякі суди також вимагали доказів того, якого рівня епідемічної небезпеки зазнала певна територія під час учинення цього адміністративного проступку.

Проведений аналіз практики розгляду судами справ про порушення вимог карантину людей продемонстрував значну кількість помилок, допущених уповноваженими суб'єктами під час складання протоколів, які засвідчують факт неправомірних дій та є одним із джерел доказів. Такі помилки часто пов'язані з формальним підходом до встановлення обставин, що мають безпосереднє значення для вирішення питання про наявність або відсутність складу проступку і віднесені до попередньої стадії адміністративного розслідування.

Серед причин скасування постанов про притягнення до адміністративної відповідальності можна виділити такі: малозначність діяння як підстава звільнення від відповідальності, закриття провадження за строками давності, неналежний суб'єкт правопорушення.

РОЗДІЛ 3.

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЫГНЕНЬ У СФЕРІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ЩОДО КАРАНТИНУ ЛЮДЕЙ

3.1. Зарубіжна практика застосування адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей

У зв'язку з пандемією багато держав запровадили надзвичайний стан та/або інші заходи, що безпрецедентним чином стосуються прав людини та основних свобод. У рамках реагування на пандемію понад третини держав ЄС офіційно оголосили «надзвичайний стан», як це передбачено міжнародним правом; інші держави запровадили режими надзвичайної ситуації різного ступеня інтенсивності або вжили інших законодавчих чи політичних заходів обмежувального характеру без офіційного оголошення надзвичайного стану.

У міру того, як у перші місяці 2020 р. в різних країнах влада стала краще розуміти здатність коронавірусної інфекції до поширення та її наслідки, вони почали запроваджувати заходи щодо її стримування. 11 березня 2020 р. Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) оголосила про пандемію, на що національні уряди негайно відреагували запровадженням жорстких обмежень на пересування людей усередині країн та на перетин міжнародних кордонів.

У багатьох країнах були введені жорсткі ізоляційні заходи (локдауни), які забороняли людям виходити з дому, причому всім, за винятком співробітників служб життєзабезпечення, було рекомендовано працювати віддалено. Також була обмежена свобода пересування в громадських місцях. Право збиратися в громадських місцях було жорстко обмежене.

Обов'язок держав уживати всіх необхідних заходів для боротьби із захворюванням та пом'якшення його наслідків за допомогою ефективних систем

охорони громадського здоров'я, мінімізації шкоди, реагування та профілактики випливає з їхнього обов'язку гарантувати населенню такі права людини, як право на життя та право на охорону здоров'я.

У деяких державах обмежувальні заходи були запроваджені без оголошення надзвичайного стану або еквівалентного режиму – як правило, шляхом застосування існуючого, прийнятого чи зміненого первинного законодавства щодо реагування на інфекційні захворювання, епідемії чи лиха. Таке законодавство зазвичай надає виконавчій владі можливість діяти чи здійснювати законодавчі повноваження в прискореному порядку та дозволяє запроваджувати певні обмеження щодо конкретних прав людини та основних свобод. Деякі країни вжили небагато обмежувальних заходів, в основному йшлося про рекомендації для населення.

У деяких державах спиралися на певні конституційні положення, що у виняткових випадках допускають тимчасове делегування законодавчих повноважень органам виконавчої влади за наявності певних гарантій захисту. Деякі країни, які спочатку не використовували обмежувальні заходи, що юридично зобов'язують, на пізнішому етапі запровадили спеціальні обов'язкові обмеження, закони або декрети з обмеженою сферою дії.

З урахуванням євроінтеграційних устремлінь України варто звернутися до досвіду адміністративно-правового регулювання запобігання поширенню інфекційних хвороб країн ЄС. Польща є одним із найуспішніших прикладів інтеграції до Європейського Союзу. Її шлях до членства демонструє, що глибокі реформи та стратегічний підхід можуть принести значні соціальні вигоди. Польський шлях до ЄС був непростим, але завдяки глибоким реформам країна змогла швидко адаптуватися до європейських стандартів і сьогодні є однією з країн Центральної Європи з прогресивним адміністративним правом.

Відповідно до п. 4 ст. 68 Конституції Республіки Польща [61], у сфері охорони здоров'я публічна влада зобов'язана боротися з епідемічними

захворюваннями і попереджати негативні для здоров'я наслідки погіршення стану довкілля. Виконання цього зобов'язання вимагає від органів державної влади вжиття як превентивних, так і лікувальних заходів. Тому було б виправдано стверджувати, що відповідне положення вказує на мету дій держави, але водночас не уточнює засоби для її досягнення.

Відповідно ці заходи визначені в Законі Республіки Польща про профілактику та боротьбу з інфекціями та інфекційними захворюваннями у людей від 5 грудня 2008 р. [200] (далі – Закон про боротьбу з інфекціями). Принципи та порядок запобігання й боротьби з інфекціями та інфекційними захворюваннями людини, включаючи принципи та порядок визнання й моніторингу епідеміологічної ситуації та вжиття протиепідемічних і профілактичних заходів з метою нейтралізації джерел інфекції, перекриття шляхів поширення інфекцій та інфекційних захворювань та імунізації осіб, схильних до інфекцій, а також завдання органів державного управління у сфері запобігання та боротьби з інфекціями та інфекційними захворюваннями людини, викладені у ст. 1 (пункти 1 та 2) Закону про боротьбу з інфекціями. Таким чином, повністю виправданою є позиція Вищого адміністративного суду Республіки Польща, згідно з якою захист, передбачений у Законі про боротьбу з інфекціями має широко використовуватися для захисту життя та здоров'я під час епідемії COVID-19.

Слід зауважити, що інститут епідеміологічного нагляду формувався в Польщі упродовж століть. Виникнення загроз здоров'ю, зокрема великих епідемій, призвело до організації дій, спрямованих на боротьбу з цими загрозами та запобігання їм шляхом спостереження за явищами, що передують спалаху епідемії [175].

Як зазначив Верховний адміністративний суд, у рамках діяльності, спрямованої на запобігання поширенню інфекційного захворювання, обов'язки можуть бути покладені на осіб, визначених у положеннях закону, тобто на інфіковану особу, хвору особу, особу, яка має підозру на інфекцію чи

захворювання, або мала контакт із патогенним агентом. Каталог таких зобов'язань впливає з положень п. 2 ст. 33 та п. 2 ст. 34 Закону про боротьбу з інфекціями. У свою чергу, Закон у ст. 35 та ст. 36 передбачає абсолютно надзвичайні заходи, спрямовані на забезпечення громадського здоров'я у разі епідемії, заходи, що обмежують особисту свободу, які можуть бути застосовані санітарним лікарем.

Безсумнівно, застосування епідеміологічного нагляду тісно пов'язане з можливістю накладення на особу карантинного зобов'язання. Це впливає зі змісту ст. 34 Закону про боротьбу з інфекціями, відповідно до якої з метою запобігання поширенню інфекцій та заразних захворювань особи, які хворіють на інфекційне захворювання, або особи, щодо яких є підозра на інфекційне захворювання, можуть бути піддані обов'язковій госпіталізації, ізоляції або ізоляції вдома. Поняття карантину визначено в ст. 2 Закону про боротьбу з інфекціями: «це ізоляція здорової людини, яка зазнала впливу інфекції, з метою запобігання поширенню особливо небезпечних та високоінфекційних захворювань». Згідно із цим положенням, обов'язок карантину виникає в ситуації, коли людина не проявляє симптомів захворювання, тобто є здоровою у загальноприйнятому розумінні (що не обов'язково має бути правдою), але зазнала впливу інфекційного захворювання або контактувала із джерелом захворювання. Виникнення лише однієї із цих обставин призводить до обов'язку карантину, і цей обов'язок впливає із Закону про боротьбу з інфекціями.

Особи, які зазнали інфекційного захворювання або контактували з джерелом біологічного патогену та не проявляють симптомів захворювання, як зазначено у ст. 34 Закону про боротьбу з інфекціями, підлягають обов'язковому карантину або епідеміологічному нагляду, якщо органи санітарної інспекції вирішать це питання, протягом періоду не більше 21 дня, що рахується з дня, наступного за останнім днем впливу або контакту. Водночас відповідно до ст. 5 Закону, особи, які перебувають на території Республіки Польща, зобов'язані пройти карантин відповідно до умов і підстав, визначених Законом про боротьбу з інфекціями.

Відповідно до предмета нашого дослідження доцільно провести аналіз процедури накладення карантинного зобов'язання на особу на підставі положень Закону про боротьбу з інфекціями. Особливу увагу варто приділити визначеній Законом процедурі та обсягу заходів, що здійснюються в її рамках, спрямованих на з'ясування обставин, що обґрунтовують запровадження карантину.

У Польщі було оголошено стан надзвичайної епідеміологічної ситуації, проте не оголошувався надзвичайний стан. Завдяки такому кроку спеціальним законодавством уряд зміг запровадити низку заходів, що притаманні надзвичайному стану. В окремих випадках тривалість цих заходів становить 180 днів (тоді як надзвичайний стан обмежується 90 днями) [7].

Положення ст. 34 Закону про боротьбу з інфекціями містять підстави для запровадження карантину в певних ситуаціях. Закон визначає правила проведення процедури, якої слід дотримуватися в разі підозри або діагнозу інфекції чи інфекційного захворювання, а також у разі смерті внаслідок такого захворювання. У ст. 32 законодавець прямо визначає його як епідеміологічне розслідування. Легальне визначення епідеміологічного розслідування міститься в п. 8 ст. 2 бали Закону про боротьбу з інфекціями. Цей термін стосується виявлення захворювань, етіологічних факторів та визначення причин, джерел, шляхів та механізмів поширення інфекційного захворювання чи інфекції.

Слід звернути увагу на те, що польський законодавець у ст. 32 Закону не використовує поняття «провадження», оскільки такий термін є більш доречним для адміністративного процесу, у якому мають бути чітко визначені права та обов'язки.

Тобто «епідеміологічне розслідування» передбачає певну форму провадження, у рамках якої має бути зібрана інформація або дані, необхідні для пояснення конкретних подій. Саме таке значення має термін «розслідування» у повсякденній мові, що підтверджується Словником польської мови [196]. Незалежно від цього сам законодавець у ст. 2 Закону про боротьбу з інфекціями надав юридичне визначення «епідеміологічного розслідування», яке полягає у

виявленні захворювань, етіологічних факторів та визначенні причин, джерел, шляхів та механізмів поширення інфекційного захворювання чи інфекції. У юридичному тлумаченні цього поняття ми маємо справу з певним видом медичної діяльності, але воно не охоплює процедури, які можуть призвести до вжиття різних дій та владних актів у зв'язку з епідеміологічним розслідуванням. Це, на нашу думку, має суттєве значення для оцінки сфери застосування загальних процедур у випадку, якщо положення Закону про боротьбу з інфекціями дозволяють видавати різні види адміністративних актів (зокрема рішення про призначення карантинного зобов'язання).

Слід наголосити, що в разі підозри на зараження або контакт з інфекційною хворобою повна адміністративна процедура не проводиться, застосовуються лише деякі положення цієї процедури на основі висновків, зроблених під час епідеміологічного розслідування, зазначеного у ст. 32 Закону про боротьбу з інфекціями. У рамках епідеміологічного розслідування санітарний орган оцінює рівень ризику інфекційного захворювання на основі власних медичних знань та отриманої інформації. Джерела такої інформації зазначені в Законі про боротьбу з інфекціями.

Отже, відповідно до ст. 32 епідеміологічне розслідування та необхідні дії, спрямовані на запобігання поширенню інфекційних захворювань та боротьбу з ним, проводяться після отримання даних та необхідної інформації. Вони отримані, як це передбачено ст. 32, на підставі:

- 1) повідомлень, зазначених у ст. 27 та ст. 29;
- 2) відомостей, отриманих у результаті індивідуального епідеміологічного спостереження;
- 3) відомостей, наданих через контакти міжнародних систем;
- 4) відомостей та інформації з інших джерел, зокрема щодо спалахів інфекцій та інфекційних захворювань.

У ст. 32 Закону про боротьбу з інфекціями джерела даних та інформації чітко визначені. У п. 4 законодавець використав загальний термін «інші джерела». Це означає, що будь-яке джерело даних та інформації, включаючи анонімні, може бути іншим джерелом, оскільки не можна вважати анонімне джерело відомостей про інфекційне захворювання незаконним джерелом, оскільки таке джерело не надає підстав для судового позову. Невстановлення джерела даних у будь-якому розслідуванні має призвести до перевірки отриманої інформації. Під час епідеміологічного розслідування таку перевірку легко провести у випадку інформації, зазначеної у п. 2 ст. 32 Закону про боротьбу з інфекціями, оскільки тоді можна мати справу з інформацією в значенні п. 10 ст. 2 цього Закону, тобто відомості, які не містять персональних даних у значенні положень про захист персональних даних. Однак, відповідно до змісту ст. 32 Закону, санітарний орган може діяти на основі даних та інформації з різних джерел, включаючи особисті джерела. Це пояснюється тим, що, відповідно до ст. 5 Закону про боротьбу з інфекціями особи, які перебувають на території Республіки Польща, зобов'язані, згідно з принципами, визначеними в Законі, надавати органам санітарної інспекції, які широко розуміються, усі відомості та інформацію, зокрема необхідні для боротьби з інфекціями та інфекційними захворюваннями. Таким чином кожен громадянин має юридичний обов'язок надавати інформацію у спосіб, визначений Законом. Звичайно, деякі типи інформації будуть надаватися більш формальним чином, наприклад, лікарем. Інші можуть бути неформальними, а отже також анонімними.

Очевидно, що анонімна інформація може бути пов'язана з обмеженням прав інших суб'єктів, але у випадку епідемії такі права повинні поступитися місцем захисту громадського здоров'я, і тому принцип, виражений у ст. 7 Кодексу адміністративного провадження [178], слід оцінювати саме крізь цю призму. На нашу думку, тут слід поділяти позицію, висловлену в науці та судовій практиці, що, виходячи із цього положення, немає верховенства суспільного інтересу над

законним інтересом громадян, проте не можна не зауважити, що в конкретних ситуаціях або навіть деяких нормативних актах, таких як Закон про охорону здоров'я та безпеку населення, суспільний інтерес, яким є громадське здоров'я, є вищою цінністю, ніж інтерес громадянина. Якщо в цьому відношенні виникає порушення прав і свобод особистості, слід зважати на ч. 3 ст. 31 Конституції Республіки Польща [61], яка дозволяє таке обмеження з міркувань державної безпеки та здоров'я громадян, тим більше, що ч. 4 ст. 68 Конституції Республіки Польща покладає на органи державної влади обов'язок боротися з епідемічними захворюваннями. Виконання цього зобов'язання здійснюється згідно з положеннями Закону про боротьбу з інфекціями, включаючи встановлений його нормами карантин.

Слід зазначити, що орган епідеміологічного розслідування не повинен встановлювати момент контакту з особою, яка хворіє на інфекційне захворювання або підозрюється в інфікуванні, а повинен вживати заходів для запобігання або боротьби з інфекційним захворюванням, якщо є підозра на таке захворювання. Такі дії безпосередньо впливають зі ст. 32 Закону. Очевидно, що в цьому відношенні застосовуються принципи раціонального мислення.

У разі встановлення обов'язку проходження карантину відповідно до ст. 34, існує особлива ситуація, яка відображена в правових нормах, які обмежують деякі права.

Під час видання рішення про карантинне зобов'язання ст. 7 Кодексу адміністративного провадження [178] необхідно розглядати з представленої вище правової точки зору, яка означає, що пояснення фактичних обставин справи необхідно розглядати крізь призму обсягу епідеміологічного розслідування та обов'язків, покладених на орган, який здійснює таке розслідування, і лише потім крізь обсяг процесуальних прав сторони. Постановка питання про тягар доказування таким чином має наслідки для визначення ролі суб'єкта, щодо якого застосовується карантин, що, у свою чергу, має наслідки для справи.

Вищий адміністративний суд також дотримується позиції, що навіть обмеження активної участі сторони в провадженні не є порушенням закону, яке б давало підстави для скасування рішення, оскільки таке рішення заборонено ст. 10 § 2 Кодексу адміністративного провадження [178], оскільки на підставі епідеміологічного розслідування будь-які дії органу влади є невідкладними через захист життя чи здоров'я людини. Право сторони на активну участь у провадженні не може бути абсолютизоване.

У рамках епідеміологічного розслідування, хоча й не формалізованого в обов'язі, що відповідає юрисдикційній процедурі, орган виконує дії, визначені законом, включаючи видання рішень про карантин, на основі даних та інформації, що є в його розпорядженні, а також медичних знань і рекомендацій органу вищого рівня, ураховуючи, перш за все, суспільні інтереси, якими є захист громадського здоров'я. У провадженні, побудованому таким чином, роль сторони має розглядатися дещо інакше, ніж у класичному адміністративному провадженні, де орган влади несе обов'язок збирати всі докази. У разі епідеміологічного розслідування сторона також повинна активно працювати над установленням матеріальної істини, оскільки це єдиний спосіб зробити свій внесок у всебічне пояснення справи.

На тлі цих норм слід розглядати положення ст. 77 § 1 Кодексу адміністративного провадження обов'язок органу зібрати вичерпні докази для винесення рішення про запровадження карантину.

Підставою для накладення карантинного зобов'язання не обов'язково мають бути виключно докази в значенні Кодексу адміністративного провадження, а й різні види офіційної інформації або ж інформація, отримана в інший спосіб.

Водночас слід наголосити, що «прийняття рішення про запровадження карантину не вимагає проведення повної адміністративної процедури з дотриманням усіх правил, визначених у положеннях Кодексу адміністративного провадження» [204].

Однак це не означає, що перевірена інформація та результати розслідування мають залишатися таємницею, а отже, неможливими для перевірки як особою, щодо якої було запроваджено карантин, так і адміністративним судом. Спростення епідеміологічного розслідування не звільняє орган санітарного нагляду від обов'язку фіксувати вжиті ним заходи. Мета полягає в тому, щоб зафіксувати інформацію, яка дозволила б перевірити, чи були підстави для запровадження карантину. Такою формою фіксування мають бути офіційні записи. За відсутності запису заходів, ужитих органом влади, контроль за законністю поміщення особи на карантин (оголошення карантину) буде лише позірним.

Під час епідеміологічного розслідування може бути видано різноманітні адміністративні акти. Велику групу складатимуть загальні акти, на які не поширюється чинність Кодексу адміністративного провадження, та їх видача можлива на підставі ст. 33 Закону про боротьбу з інфекціями. Хоча в цьому положенні визначено, що вказані в ньому розпорядження та заборони видаються у формі рішень, аналіз цих актів призводить до висновку, що деякі із цих рішень не будуть адресовані конкретному адресату, хоча вони можуть стосуватися конкретної ситуації, і тоді вони не будуть рішеннями в розумінні Кодексу адміністративного провадження.

Ця позиція також підтверджується тлумаченням положень Закону про боротьбу з інфекціями, оскільки відповідно до ст. 48а цього Закону, адміністративне стягнення за порушення розпоряджень та заборон, установлених під час епідемічного стану, накладається шляхом адміністративної ухвали. Оскільки в межах одного й того ж акта поняття рішення чітко відрізняється від адміністративного рішення, слід припустити, з міркувань раціональності законодавця та логічної правильності тлумачення, що це розмежування є важливим для правильного тлумачення правових положень. Наслідком цього мав би бути висновок про те, що положення Кодексу адміністративного провадження

[178] не застосовуються до рішень та актів, виданих у зв'язку з епідеміологічним розслідуванням.

З іншого боку, серед таких рішень можуть бути рішення з подвійною специфічністю, тобто рішення у значенні Кодексу адміністративного провадження, тому обґрунтовано припустити, що такі рішення підпадають під дію цього кодексу, причому сфера його застосування передбачає, що повноваження щодо таких рішень визначаються положеннями Закону про боротьбу з інфекціями, які можуть безпосередньо змінювати – як спеціальні положення – положення кодексу, або змінюватимуть їх опосередковано, через правовий характер епідеміологічного розслідування.

Прийняття цього методу застосування Кодексу адміністративного провадження до Закону про боротьбу з інфекціями уявляється виправданим, тому що права сторони в провадженні можуть бути обмежені, але при цьому зберігається принцип пропорційності, який безпосередньо впливає зі ст. 31 розділу 3 Конституції Республіки Польща. Наслідком цього є те, що, як правило, карантинний захід запроваджується на підставі ст. 34 Закону, але правила щодо роз'яснювального провадження, що впливають з кодексу адміністративного провадження, не застосовуються в ситуації, коли їх слід модифікувати відповідно до сфери діяльності та цілей Закону про боротьбу з інфекціями.

Таким чином, основною передумовою для поміщення особи на карантин є її ризик зараження та загроза здоров'ю чи життю іншої особи. Карантин, відповідно до ст. 34 Закону про боротьбу з інфекціями, застосовується до здорових осіб, які зазнали впливу інфекційного захворювання або контактували із джерелом біологічного патогенного фактора. Закон не визначає поняття особи, яка зазнала впливу інфекції, оскільки у ст. 2 Закону було визначено лише значення термінів: носій, одужуючий, підозрюваний на інфекційне захворювання та підозрюваний на інфікування. Це означає, що особу, яка зазнала інфекційного захворювання, необхідно визначити відповідно до правил повсякденної мови. Ситуація дещо

відрізняється у випадку осіб, які контактують із джерелом збудника, оскільки біологічний збудник визначено у ст. 2 Закону про боротьбу з інфекціями. Вказівка на ці відмінності у визначенні понять, що уточнюють суб'єктивну сферу ст. 34 Закону, має суттєве значення для тлумачення цього положення, а отже, для визначення меж епідеміологічного розслідування, що передує ухваленню рішення про призначення обов'язкового карантину, і, як наслідок, для оцінки того, чи були порушені положення ст. 7 та ст. 77 § 1 Кодексу [178]. У рамках епідеміологічного розслідування санітарний орган оцінює рівень ризику інфекційного захворювання на основі власних медичних знань та отриманої інформації та за необхідності вживає заходів, зазначених у ст. 33 та ст. 34 Закону про боротьбу з інфекціями. Дії органу ґрунтуються на розсуді, хоча вони не є довільними, оскільки медичні знання є «по суті» об'єктивними, а інформація перевіряється органом відповідно до його можливостей та типу.

На цьому тлі виникає теоретична проблема щодо характеру рішення про запровадження карантину згідно зі ст. 34 Закону про боротьбу з інфекціями. На думку Вищого адміністративного суду, це рішення має декларативний характер, оскільки воно матеріалізує, а отже, підтверджує існування такого зобов'язання стосовно конкретної особи, хоча саме по собі не створює його. Однак це має велике значення, оскільки визначає цей обов'язок стосовно конкретного адресата, а отже, виконує гарантійну функцію стосовно прав і свобод, на які цей суб'єкт має право, оскільки створює простий спосіб судового контролю за законністю дій органів влади. Однак із цього приводу можуть виникнути сумніви, хоча б тому, що ст. 5 Закону про боротьбу з інфекціями накладає загальний обов'язок карантину на осіб, які перебувають на території Республіки Польща, уточнюючи, що він має бути реалізований відповідно до принципів, визначених у Законі. Таке тлумачення цього зобов'язання дозволяє припустити, що лише рішення, видане на підставі ст. 34 Закону про боротьбу з інфекціями встановлює цей обов'язок стосовно осіб, які відповідають умовам, зазначеним у положеннях цієї норми. На підставі цих

міркувань можна зазначити, що в певних ситуаціях це зобов'язання може бути реалізовано іншим чином, ніж видання ухвали, як зазначено у змісті ст. 35 Закону про боротьбу з інфекціями. У доктрині прийнято позицію, подібну до тієї, що представлена Вищим адміністративним судом.

Рішення про проходження карантину виноситься санітарним органом після отримання інформації про те, що особа захворіла на інфекційне захворювання. Оскільки Закон про боротьбу з інфекціями не містить легального визначення особи, яка зазнала впливу інфекційного захворювання, зміст цього поняття необхідно визначати на основі повсякденної мови та правил логічного мислення. Ці підстави призводять до висновку, що особою, яка зазнала впливу інфекційного захворювання, є будь-хто з тих, хто контактував з особою, яка хворіє на інфекційне захворювання або має підозру на таке захворювання, або має підозру на інфікування. Цей висновок є простим наслідком медичних знань щодо поширення епідемій інфекційних захворювань. Звичайно, тип захворювання важливий для оцінки того, чи виконана умова зараження інфекційним захворюванням, оскільки різні інфекційні захворювання можуть передаватися по-різному. Однак цей факт не може бути встановлений індивідуально для кожного контакту, а залежить від етіології даного інфекційного захворювання, що є медичним, а не юридичним висновком, а тому не може бути доведено в жодному провадженні. Якщо інфекційне захворювання характеризується високою динамічністю та легкістю передачі, ці властивості вже визначають, що будь-який тип контакту має призвести до карантину. Ситуація була б іншою у випадках, коли зараження могло б статися в результаті додаткових дій, ужитих окремими особами.

Підсумовуючи, слід зазначити, що захист життя та здоров'я в умовах епідемії не може бути досягнутий при одночасному проведенні провадження з усіма суворими вимогами, що впливають з положень Кодексу адміністративного провадження. У пандемічній ситуації основними цінностями, які необхідно захищати, є життя та здоров'я окремих людей і, як наслідок, громадське здоров'я.

Ці цінності мають бути замінені іншими, особливо тими, що мають формальний характер та пов'язані з проведенням процедур, у результаті яких може бути запроваджено карантин. Це припущення прийнято самим законодавцем у Законі про боротьбу з інфекціями, зазначивши у п. 1 ст. 1 цього Закону, що його предмет стосується принципів та процедур запобігання інфекційним захворюванням людей та боротьби з ними. Таким чином, ця мета є головною точкою відліку для будь-якої оцінки дій, ужитих компетентними органами.

Заходи реагування держави на пандемію позначилися на правах людини та основних свободах, включаючи право на свободу пересування, право на мирні збори, право на освіту, право на справедливий судовий розгляд, право на участь у державних справах, право на повагу до приватного та сімейного життя, а також право на свободу вираження поглядів та доступ до інформації. Пандемія показала, як важко провести чітку межу між тим, що є необхідним та пропорційним, і тим, що таким не є. Зокрема, значна невизначеність у питанні про те, наскільки серйозною загрозою насправді є вірус, зробила прийняття рішень про реагування непростим завданням.

Тому наступним кроком має стати обговорення адміністративних штрафів за невиконання запроваджених розпоряджень, заборон чи обмежень та проблем практичного застосування цих положень на прикладі судової практики адміністративних судів Республіки Польща.

Типологія адміністративних санкцій не є одноманітною в наукових дослідженнях. Адміністративні санкції диференціюються за різними критеріями. Адміністративні санкції, залежно від виду стягнення, можна поділити на фінансові та нефінансові. Фінансові санкції є більш репресивними, ніж немонетарні. Їхньою головною проблемою є погіршення фінансового становища порушника шляхом покладення на нього через адміністративне рішення обов'язку сплатити певну суму. Фіскальні штрафи використовуються для захисту суспільних благ, а кошти, отримані від них, призначені для спрямування до цільових фондів. Привабливість

фінансових санкцій впливає з їх універсального характеру, оскільки вони можуть бути використані для досягнення різних цілей та проти всіх осіб.

З іншого боку, нефінансові санкції використовують прямий вплив для регулювання поведінки конкретних адресатів за допомогою системи наказів та заборон. Це покликане служити засобом примусу суспільства поважати санкціоновані норми. Суть негрошових санкцій полягає у реалізації превентивної функції [178].

Накладання адміністративних штрафів є питанням, яке набуває дедалі більшої важливості в сучасному світі через зростаючу частоту їх використання. Немає сумнівів, що це питання ставатиме дедалі більшою сферою дослідницького інтересу. Фінансові штрафи є одним з видів адміністративних санкцій.

Закон від 5 грудня 2008 року про профілактику та боротьбу з інфекціями та інфекційними захворюваннями у людей (далі – Закон про боротьбу з інфекціями) наразі є основним системним інструментом, що служить для реалізації конституційного зобов'язання, що впливає зі ст. 68 розділу 4 Конституції Республіки Польща [61]. Цей Закон раніше не був предметом значного наукового інтересу. З огляду на принцип демократичної правової держави, його завдання полягає в забезпеченні балансу між реагуванням органів державної влади на динамічні реалії епідемічної ситуації та захистом прав і свобод людини та громадянина.

Розпорядження міністра охорони здоров'я Польщі, що обмежують свободу пересування, зобов'язували вживати заходів для його санкціонування. Надзвичайні обставини, спричинені епідемією COVID-19, зобов'язали уряд та Сейм ухвалити спеціальні рішення, які б захистили здоров'я та безпеку суспільства та запобігли подальшим негативним економічним наслідкам.

Законодавець вирішив внести до Закону про боротьбу з інфекціями Розділ 8а під назвою «Фінансові штрафи» як частину Закону від 31 березня 2020 р. про внесення змін до Закону про спеціальні рішення, пов'язані із запобіганням,

протидією та боротьбою з COVID-19, іншими інфекційними захворюваннями та кризовими ситуаціями, спричиненими ними, та деякі інші акти. Цей Закон мав надзвичайно короткий *vacatio legis* (тобто тривалість часу, упродовж якого суб'єкти - адресати правової норми мають можливість ознайомитись зі змістом цієї нової правової норми), оскільки він набув чинності вже 1 квітня 2020 р.

Першочергову роль у накладенні адміністративних штрафів за недотримання обмежень відведено нещодавно доданій ст. 48а Закону, яка перелічує випадки невиконання чинних розпоряджень та заборон чи обмежень у разі епідемічної загрози або епідемічного стану. У пункті 1 вищезгаданої ст. 48а встановлено різні діапазони адміністративних штрафів за конкретні дії або бездіяльність.

Починаючи з п. 1, за порушення тимчасового обмеження певного способу пересування передбачено штраф у розмірі від 5000 до 30 000 злотих (ст. 46, абзац 1, пункт 1). Штраф у розмірі від 10 000 до 30 000 злотих накладається у разі тимчасового обмеження або заборони торгівлі та використання певних товарів або харчових продуктів (ст. 46, п. 2) та за тимчасове нормування постачання певних видів товарів (ст. 46b, п. 3). Наступний абзац ст. 48а передбачає такий же розмір штрафу в разі встановлення: тимчасових обмежень на функціонування певних установ або робочих місць, заборони на організацію вистав та інших зібрань людей, зобов'язання виконувати певні санітарні процедури (ст. 46, пункти 3–5), тимчасового обмеження певної діяльності підприємців та тимчасового обмеження на використання приміщень або територій та зобов'язання забезпечити їх охорону (стаття 46b, пункти 2 та 8). Відповідно до Закону про охорону здоров'я та безпеку населення, під час встановлення вищезазначених розпоряджень, заборон та обмежень слід ураховувати шляхи поширення інфекцій та інфекційних захворювань, а також епідемічну ситуацію в місцевості, де оголошено стан епідемічної загрози або епідемічний стан.

У пункті 2 ст. 48а Закону передбачено штраф від 5000 до 30 000 злотих на особу, яка в стані епідемічної загрози або епідемічного стану не виконує рішення «про направлення на роботу з боротьби з епідемією» (ст. 47, пункт 4).

Закон визначає органи, уповноважені їх запроваджувати. У разі у ситуації, передбаченої ст. 48а розділ 1, накладення штрафів покладається на районного санітарного інспектора та санітарного інспектора державного кордону. За невиконання рішення про направлення особи на роботу відповідальність нестимуть відповідний керівник воєводства та міністр охорони здоров'я.

Науковці вказують на непослідовність використання законодавцем цього терміну в контексті визначення суб'єктів адміністративних деліктів [198].

Відповідно до визначення, що міститься у ст. 189b Кодексу адміністративного провадження [178], санкції можуть бути накладені на всі типи суб'єктів господарювання. Винятком буде ситуація, коли стягнення накладається виключно на фізичну особу. Адміністративні стягнення застосовуються більшою мірою до організацій, ніж до фізичних осіб. У випадку останнього, функція проступку повинна переважати, забезпечуючи більші процесуальні гарантії, ніж в адміністративному провадженні. Це, безумовно, цікава перспектива, але належне тлумачення положень про конкретні адміністративні стягнення з урахуванням загальних принципів Кодексу адміністративного провадження (особливо директиви про штрафи) не позбавить фізичних осіб процесуальних гарантій.

Новою особливістю у фінансових санкціях буде негайне виконання рішення в день його винесення. Це рішення має бути оприлюднене негайно. У разі повторного вчинення того ж діяння наступний штраф не може бути меншим за початковий штраф і має бути на 25% вищим. Стягнення накладених фінансових штрафів здійснюється відповідно до положень про виконавче провадження. Ці штрафи сплачуються протягом 7 днів із дати винесення рішення на спеціально призначений банківський рахунок відповідної санітарно-епідеміологічної інспекції. В інших не врегульованих питаннях відповідно застосовуються

положення частини III Закону Республіки Польща від 29 серпня 1997 р. «Податкова ординація».

Запроваджені рішення включають адміністративний штраф за невиконання так званих правил COVID, що призвело до винесення низки адміністративних рішень із сумнівною правовою підставою. Покарані особи подають скарги до воєводських адміністративних судів (ВАС) на накладені на них стягнення, правова підстава яких оцінюється щодо їх відповідності Конституції Республіки Польща. Після року дії фінансових санкцій, чинних згідно із Законом [200] на рівні адміністративних судів сформувалися два юридичні погляди. Одна сторона вважає, що покарання, що накладаються у зв'язку з епідемією, не відповідають Конституції, тоді як інша (меншість) сторона підтримує їх відповідність Конституції Республіки Польща.

Основою цих рішень адміністративних судів є оцінка положень, що містяться у ст. 46–46б Закону про боротьбу з інфекціями. Головним предметом цих рішень є розгляд питання про те, чи правильно Закон уповноважував Уряд видавати нормативні акти, що містять обмеження для всіх суб'єктів господарювання на території Республіки Польща.

Домінуюча точка зору судової практики вказує на невідповідність правил COVID Конституції Республіки Польща як головну підставу для скасування рішення. Регіональний адміністративний суд у Глівіце зосередився на порушенні принципу конкретності у справі щодо порушення карантинного зобов'язання: «... оскільки обмеження конституційних прав і свобод можуть бути встановлені «лише» законом, це означає, що законодавче регулювання має бути повним, яке повинно самостійно визначати всі основні елементи обмеження даного права і свободи, щоб повний контур цього обмеження можна було визначити на основі тлумачення положень закону. Однак неприпустимо приймати в законі загальні положення, залишаючи виконавчій владі свободу регулювати остаточну форму цих обмежень, а зокрема визначати обсяг цих обмежень» [202].

Також варто нагадати, що вказані норми суперечать принципу правової визначеності, закріпленому у рішеннях ЄСПЛ (п. 54 рішення від 23.09.1998 у справі «Стіл та інші проти Сполученого Королівства» (*Steel and Others v. the United Kingdom*) [177], згідно з яким «закон має бути доступним та передбачуваним, що стосується його наслідків, тобто вираженим із достатньою точністю, щоб дати змогу особі в разі необхідності регулювати його положеннями свою поведінку» [156]. Зокрема, ЄСПЛ нагадує, що «національне законодавство має з достатньою чіткістю визначати межі та спосіб здійснення відповідного дискреційного права, наданого органам влади, щоб забезпечувати громадянам той мінімальний рівень захисту, на який вони мають право згідно з принципом верховенства права в демократичному суспільстві» (п. 33 рішення від 15.11.1996 р. у справі «Доменічіні проти Італії» (*Domenichini v. Italy*), Reports 1996-V).

Краківський адміністративний суд зробив аналогічний коментар: «... постанова, видана відповідно до ст. 46а та ст. 46b пункти 1–6 та 8–12 Закону 2008 року про профілактику та боротьбу з інфекціями та інфекційними захворюваннями у людей не відповідає конституційній умові її видачі на підставі законодавчого повноваження, що містить вказівки щодо змісту імплементаційного акта. У змісті вищезазначених законодавчих повноважень законодавець не включив жодних вказівок щодо питання, яке регулюється оскаржуваним нормативним актом» [203].

У січні 2021 р. Регіональний адміністративний суд у Варшаві у своєму рішенні (щодо недотримання двометрової дистанції) прокоментував законодавчу помилку, що полягала в запровадженні моделі правил, що були основою для штрафів під час епідемічного стану: «... переконання деяких державних службовців та політиків, що достатньо включити до Закону про профілактику інфекційних захворювань положення, яке дозволяє видання імплементаційного акта до Закону (загальне положення або положення про компетенцію), виявляється однозначно хибним. Такий законодавчий захід не призводить до виконання

конституційної умови для ефективного, законодавчого встановлення обмеження конституційної свободи» [205].

Той же регіональний адміністративний суд у своєму рішенні щодо покарання за порушення заборони на пересування територією Республіки Польща поза місцем проживання зазначив, що «недотримання законодавцем положень ст. 52 ч. 3 Конституції та допущення (законодавцем) та запровадження (Радою Міністрів) обмежень свободи пересування шляхом підзаконного акта є конституційно неприйнятним» [61].

Протилежну думку висловив Регіональний адміністративний суд у Бидгощі щодо штрафу за незакриття солярію. Він обґрунтував свою аргументацію унікальним характером епідемії та необхідністю ефективного функціонування держави в динаміці розвитку загрози коронавірусної інфекції. Адміністративний суд дотримується такої позиції: «... заборона на проведення певних видів діяльності була запроваджена на підставі закону, який уповноважував Раду Міністрів визначати обмеження, розпорядження та заборони у зв'язку з виникненням епідемічного стану. Такий законодавчий захід був повністю виправданим, оскільки він дозволяє постійно реагувати на динамічно змінну епідемічну ситуацію, а дії Парламенту в цьому відношенні шляхом видання законів не гарантували б ефективності боротьби з епідемією, ураховуючи, наприклад, тривалість законодавчого процесу. Існуюча ситуація, що склалася внаслідок епідемічного стану у зв'язку з інфекціями вірусу SARS-CoV-2, повністю виправдовує запровадження обмежень на здійснення конституційних свобод і прав, зазначених у ст. 31 розділ 3 Конституції. Його було створено саме на випадок виняткових ситуацій, таких як епідемія, що загрожує здоров'ю та життю всіх осіб, що перебувають у Польщі» [201].

Варто зазначити, що обидві ці точки зору стосуються різних сфер, тобто приватної і господарської. У першій з них суди займають більш сприятливий підхід до позиції несумісності обмежень, що містяться в так званих правилах

COVID, з Конституцією Республіки Польща, а у випадку другої – сформувалася протилежна думка. Водночас незрозуміло, чи є така відмінність достатньо суттєвою, щоб прийняти рішення про правильність накладення адміністративного стягнення за невиконання обмежень.

Твердження про невідповідність Конституції Республіки Польща не є єдиними правовими аргументами у скаргах заявників до регіонального адміністративного суду. Уповноважений з прав людини втрутився у справу про накладення штрафу в розмірі 10 000 злотих за невиконання наказу перебувати на відстані не менше 2 м від інших осіб. В обґрунтуванні рішення орган вказав, що його адресат не виконав положень, що містяться в § 17 чинної на дату події Постанови Ради Міністрів від 2 травня 2020 року про встановлення певних обмежень, розпоряджень та заборон у зв'язку з виникненням епідемічного стану, у якому зазначено, що до подальшого повідомлення, якщо пересування відбувається пішки, особи можуть рухатися одночасно на взаємній відстані не менше 2 м. Порушення визначеного таким чином порядку пересування було встановлено районним санітарним інспектором на підставі записки, підготовленої правоохоронними службами (очевидцями події).

Районний санітарний інспектор заявив, що «в демократичній правовій державі не може бути толерантності до безрозсудного нехтування зусиллями всього суспільства через свідоме ігнорування обмежень, недотримання яких призводить до неконтрольованого поширення епідемії».

У скарзі на рішення Уповноваженого з прав людини, посилаючись на це питання, він наголосив, що «кожен має право на рівне ставлення з боку органів державної влади. Однак, як показує справа сторони цього провадження, одні можуть бути більш рівними за інших, і орган державного управління, всупереч заяві, що міститься в обґрунтуванні рішення, здатний терпіти безрозсудне ігнорування зусиль усього суспільства, якщо це роблять люди, що займають високі щаблі соціальної ієрархії». Після залишення рішення в силі, Уповноважений з прав

людини стверджував, що оскаржувані рішення ґрунтувалися на тому факті, що санітарно-епідеміологічна інспекція не мала права продовжувати справу таким чином, поліцейська записка не могла бути використана як доказ, а санітарно-епідеміологічна інспекція не виконала свого обов'язку встановити об'єктивну істину та ретельно з'ясувати фактичні обставини. 12 січня 2021 р. регіональний адміністративний суд у Варшаві задовольнив скаргу, скасував штраф та припинив провадження.

Запровадження епідемічного стану у другій половині березня 2020 р. призвело до низки змін у законодавстві. З 31 березня 2020 р. в Польщі було запроваджено повну заборону на збори, проте з 31 травня було дозволено зібрання за участю менше 150 осіб [187].

Однією з ключових змін став Закон від 31 березня 2020 р. про внесення змін до Закону про спеціальні рішення, пов'язані із запобіганням, протидією та боротьбою з COVID-19, іншими інфекційними захворюваннями та кризовими ситуаціями, спричиненими ними, та деякі інші акти. Це знайшло своє представлення в Законі у вигляді Розділу 8а під назвою «Фінансові штрафи». Прискорений законодавчий процес, що ігнорував основні стандарти (наприклад, консультації) та принцип гідного законодавства, викликав невизначеність серед громадян щодо обсягу санкцій, передбачених ст. 48а Закону про боротьбу з інфекціями. Це є порушенням основоположного принципу покарання за протиправні діяння, визначеного законом на момент учинення діяння. Практика внесення частих змін до нормативних актів, які часто набувають чинності в день їх оголошення, призводить до того, що громадяни не знають про чинні обмеження та санкції.

Недосконалість цього регулювання (на думку Уповноваженого з прав людини, неурядових організацій та їхніх представників) полягає в його несумісності з принципом демократичної правової держави та принципами пропорційності. Відповідно до принципу конкретності, заборони, накази чи обмеження повинні

ґрунтуватися на положеннях закону, чинного на дату вчинення діяння. Фактично, у ст. 48а йшлося про часто змінювані нормативні акти, видані Радою Міністрів.

Органи, що накладали фінансові стягнення, на практиці перешкоджали стороні брати участь у роз'яснювальному провадженні, посиляючись на ст. 10 § 2 Кодексу адміністративного провадження. Немає сумнівів, що сторона фактично була позбавлена будь-яких гарантій захисту своїх прав та активної участі в судовому процесі.

Помилки, допущені як на законодавчому етапі, так і під час застосування закону в контексті накладення штрафів, матимуть довгостроковий вплив на державний бюджет. Окрім фінансового аспекту, вищезазначені помилки призводять до зниження довіри громадян до державних органів та рівності перед законом, а також відчуття правової визначеності в рамках принципу демократичної правової держави.

3.2. Пріоритетні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання сфери відповідальності за порушення правил щодо карантину людей

Затребуваність гарантування національної безпеки нині не потребує додаткової аргументації. Ігнорування загроз безпеці дорого коштувало українському суспільству.

Зростання числа протиправних діянь різного ступеня суспільної небезпеки, шкода, заподіяна стихійними лихами, техногенними катастрофами, викликає необхідність вироблення та послідовної реалізації продуманої державної політики у сфері національної безпеки.

Пандемія нової коронавірусної інфекції (COVID-19) оголила низку проблем, що всіляко актуалізувало проблему пошуку, вироблення та реалізації ефективних методів забезпечення національної безпеки. Негативні наслідки для громадян,

суспільства та держави від зазначеної інфекції багато в чому зумовлені тією обставиною, що донедавна забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення значною мірою залишалося на периферії державної правової уваги.

Сезонне піднесення інфекційних захворювань не виходило за рамки прогнозованих сценаріїв, не було потреби в мобілізації додаткових ресурсів. Разом з тим короткий ретроспективний екскурс, проведений у розділі 1, дозволяє стверджувати, що епідемії віспи, чуми, холери, тифу, грипу та інших інфекційних захворювань різної природи (вірусної, бактеріологічної, грибової) протягом усього історичного розвитку соціуму завдавали істотних збитків. У ряді випадків вони виступали тими факторами, які суттєво змінювали вектор суспільного розвитку, призводили до загибелі цілих народів та зникнення держав.

Багато проблем у соціальній сфері, які виникли або поглибились унаслідок застосування особливого правового режиму карантину, пов'язані із системними проблемами в правовій галузі. Тому значної уваги з боку держави потребують структурні проблеми «для своєчасного реагування на виклики, для розроблення комплексних підходів і рішень, що працюватимуть на довгострокову перспективу» [107, с. 71].

Наслідки пандемії нової коронавірусної інфекції ще належить оцінити. Вони не обмежуються здоров'ям населення. Ідеться насамперед про стан демографічної ситуації в країні, як нині, так і у віддаленій перспективі. Підсумки більш суттєві і очевидно, що відбувається сильний «зсув» у всіх сферах у суспільному розвитку. При цьому населення і держава виявилися не готовими ефективно протидіяти цій масштабній загрозі.

Фахівці в різних галузях діяльності досліджуватимуть цю ситуацію, пропонуватимуть заходи щодо її недопущення в майбутньому, вироблятимуть та застосовуватимуть механізми щодо відновлення порушених суспільних відносин. Разом із тим цілком очевидно можна говорити про те, що витoki такого становища

багато в чому зумовлені ігноруванням відповідної загрози, недооцінкою її руйнівного потенціалу. У зв'язку із цим всіляко актуалізується проблема діагностування тих викликів та загроз, які мають місце у сфері національної безпеки, завчасного вироблення відповідних методів протидії.

У зв'язку із цим необхідно задіяти найрізноманітніші методи протидії загрозам національній безпеці. Важливо використовувати як традиційний державно-правовий інструментарій, і задіяти інноваційні підходи. При цьому йдеться про вироблення та застосування найбільш збалансованих засобів протидії, мінімізуючи використання тих, які дають результати в короткостроковій перспективі, але повною мірою не в змозі нормалізувати ситуацію у сфері, що розглядається.

У системі методів забезпечення національної безпеки юридична відповідальність традиційно відіграє важливу роль. Вона є універсальним засобом, застосовуваним у цій сфері. Перспективність використання потенціалу юридичної відповідальності з метою протидії новій коронавірусній інфекції (COVID-19) підтверджується чинним законодавством та практикою його реалізації. Незабаром після оголошення 11 березня 2020 р. генеральним директором Всесвітньої організації охорони здоров'я Т.А. Гебреєсусом пандемії, викликаній новою коронавірусною інфекцією, були внесені зміни та доповнення до законодавства, що регламентує юридичну відповідальність за порушення протиепідемічних норм і правил.

Руйнівний потенціал нової коронавірусної інфекції вимагає активізації потенціалу публічно-правової відповідальності. Такий стан пояснюється тим, що ця загроза стосується всіх членів суспільства безвідносно до того, якою мірою окремий індивід її сприймає. Цим пояснюються прийняті зміни та доповнення до законодавства про адміністративні правопорушення.

Найбільшою мірою виявився затребуваним потенціал адміністративної відповідальності. Такий стан пояснюється, насамперед, адміністративно-правовою

природою режиму забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення. Поряд із цим слід зважати на оперативність реалізації заходів адміністративної відповідальності, можливість її застосування як щодо фізичних, так і юридичних осіб, її органічну інтеграцію до механізму адміністративного примусу.

Саме потенціал адміністративного примусу орієнтований на вирішення триєдиного завдання:

- 1) профілактику нової коронавірусної інфекції, запобігання її поширенню;
- 2) безпосереднє припинення поширення нової коронавірусної інфекції;
- 3) мінімізацію наслідків нової коронавірусної інфекції, відновлення порушених станів [109].

На думку науковців, такі дані можуть указувати на неналежне інформування громадськості про можливі наслідки недотримання карантинних вимог або про несприйняття населенням тієї інформації, що доводиться через офіційні медіа, щодо тяжкості наслідків пандемії [62].

Проведений у попередньому розділі аналіз практики застосування заходів адміністративного примусу під час протидії новій коронавірусній інфекції показав, що мала місце конкуренція між заходами адміністративного запобігання, припинення, процесуального забезпечення, відповідальності та захисту (правовідновлення). Такий стан пояснюється складністю правоохоронної ситуації, її стрімким розвитком, відсутністю напрацьованих алгоритмів діяльності, а також іншими правовими, організаційними, психологічними факторами.

Очевидно, що в ідеалі мова повинна йти про взаємодію, доповнення та кінцеву реалізацію найбільш оптимальних засобів протидії. Природа заходів адміністративного запобігання вказує на те, що вони мають бути спрямовані на запобігання поширенню нової коронавірусної інфекції, недопущення її переходу до більш гострої фази, недопущення розширення демографічних та територіальних меж поширення зазначеної загрози. Тоді як адміністративно-запобіжні заходи

покликані реально скорочувати випадки захворювань, у тому числі і за допомогою примусової госпіталізації інфікованих.

Заходи адміністративно-процесуального забезпечення за своєю природою спрямовані створення умов реалізації адміністративної відповідальності. У цьому їм властива вторинна (забезпечена) роль стосовно адміністративної відповідальності. Заходи адміністративно-правового захисту (правовідновлення) спрямовані на відновлення порушеного стану.

Законодавцем було внесено зміни та доповнення, перш за все, до законодавства про адміністративні правопорушення, що зумовлено значенням адміністративної відповідальності в системі заходів примусового впливу. Так розділ 5 КУпАП, у якому розміщені статті, що встановлюють адміністративну відповідальність за порушення законодавства в галузі охорони праці і здоров'я населення, було доповнено статтею 44³. Принагідно слід зауважити, що логічніше було б розділити главу 5 на дві, які б регулювали окремі родові об'єкти правовідносин: охорону праці та охорону здоров'я, а останню доповнити статтями з інших глав, які належать до визначеної сфери охорони здоров'я.

Постає закономірне запитання: з якої причини виявилось недостатньо потенціалу адміністративної відповідальності в галузі забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя і знадобилося оперативне внесення змін та доповнень до чинного законодавства про адміністративні правопорушення, коли було оголошено пандемію нової коронавірусної інфекції?

Не можна знайти логічне пояснення такого кроку на тлі надмірної активності вітчизняного законодавства у сфері законодавства про адміністративні правопорушення.

Вочевидь, що має місце недостатнє використання законодавцем методу прогнозування. Іншими словами, нова коронавірусна інфекція виявилася своєрідним каталізатором, який оголив прогалини законодавства про адміністративні правопорушення.

Очевидно, що й раніше забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя мало важливе значення, але потенціал адміністративної відповідальності не був задіяний належним чином.

Розглядаючи вдосконалення правозастосовної практики, не можна не зупинитися на суб'єктах правозастосування. Говорячи про суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності у сфері забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, та під час особливих режимів узагалі, мають на увазі переважно співробітників поліції.

Така позиція сформувалася як усередині самої правоохоронної системи, так і за її межами. На нашу думку, вона зумовлена, насамперед, усталеним припущенням, яке відносить практично будь-які силові, обмежувальні тощо заходи до виключної компетенції поліції, і навіть наявністю в поліції найширших прав із застосування заходів державного примусу.

Однак у ситуації із запобіганням поширенню нової коронавірусної інфекції діяльність поліції цілком порівнянна з діяльністю лікарів: це і ризики, які беруть на себе співробітники медичних організацій та поліцейських підрозділів при контакті з великими масами людей, і необхідність, крім боротьби з коронавірусом, здійснювати інші соціально значущі функції. Неможливо уявити, щоб усі медичні працівники займалися лише хворими на нову коронавірусну інфекцію, залишивши решту пацієнтів. Також і співробітники поліції, крім здійснення контролю за дотриманням правил поведінки при запровадженні режиму підвищеної небезпеки, забезпечують контроль за дотриманням Правил дорожнього руху, здійснюють превенцію щодо цілих груп населення, проводять загальну та індивідуальну профілактичну роботу, займаються розкриттям та розслідуванням злочинів і т. ін.

Також слід відпрацювати алгоритм дій поліції на випадок, якщо в особи немає собі документів, що підтверджують її особистість. Згідно зі ст. 260 КУпАП, «адміністративне затримання може застосовуватися для встановлення особи або складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості

складення його на місці вчинення правопорушення та якщо складення протоколу є обов'язковим» [51]. На підставі ст. 262 КУпАП проведення адміністративного затримання правомочними на його здійснення органами, варто зазначити, що стаття 44³ не входить до переліку правопорушень, за вчинення яких органами Національної поліції може бути застосовано цей захід забезпечення провадження [51].

На нашу думку, не варто скорочувати перелік органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення щодо порушень карантину людей, як пропонують деякі науковці [18]. Натомість є необхідність внесення змін до КУпАП у зв'язку з ліквідацією державної санітарно-епідеміологічної служби.

Також було б раціонально долучити до контролю за виконанням особливого правового режиму карантину спеціалізоване відомство, а саме Національну гвардію України. Адже згідно із законом [128] однією з функцій даної служби є підтримання чи відновлення правопорядку в районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру (зокрема пандемій), що створюють загрозу життю та здоров'ю населення. А в ситуації, що склалася, не виникає сумнівів, що пандемія є прямою загрозою національній безпеці, якій згідно із чинним законодавством і має протистояти Національна гвардія (причому наділена всіма необхідними для цього повноваженнями). Більш масштабне залучення військовослужбовців Національної гвардії до контролю за забезпеченням правил поведінки в період введення особливого правового режиму (карантину) дозволило б співробітникам поліції більше уваги приділяти своїм професійним завданням і не допустити зростання злочинності.

Органи правопорядку під час виконання обов'язків із контролю за дотриманням протиепідемічних карантинних обмежень повинні виходити з принципу верховенства права, який зобов'язує зважати на права людини, а пріоритетом у діяльності цих органів має бути забезпечення прав людини. При

цьому важливим є реальне дотримання прав людини та основоположних свобод, а не сліпе виконання вказівок будь-яких осіб, зокрема й вищих органів публічної влади.

На правоохоронні органи покладається значна частина зобов'язань з дотримання карантинних обмежень, зокрема, пов'язаних з повноваженнями цих органів – забезпечення публічного порядку, протидія правопорушенням та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Виконуючи повноваження під час контролю за дотриманням карантинних обмежень, органи правопорядку повинні виходити з принципу рівності, не допускаючи дискримінаційних обмежень. Так у цьому контексті згадаємо про встановлені вимоги щодо наявності документу про наявність вакцинації, коли висновок про допуск до приміщення приймався не виходячи з мети стану здоров'я особи, а з наявності чи відсутності довідки, яка не впливає на можливість особи бути носієм вірусу.

Отже, саме права людини є тим орієнтиром, що має визначати для органів правопорядку порядок їх діяльності під час дії карантинних обмежень. В іншому випадку можна зробити висновок про схильність органів публічної влади до поширення авторитарних практик та посилення контролю за громадянським суспільством. Надзвичайний стан не скасовує права і свободи людини, і під час цього особливого правового режиму права людини залишаються у пріоритеті для органів публічної влади загалом та органів правопорядку зокрема (саме тому законодавство і передбачає такий стан як засіб відновлення нормального функціонування суспільства) [62, с. 104].

На підставі аналізу практики розгляду судами справ про вказані правопорушення можна виділити найбільш поширену причину скасування постанов про притягнення до адміністративної відповідальності – малозначність діяння як підстава звільнення від відповідальності.

Слід зауважити, що можливість звільнення від адміністративної відповідальності через малозначність правопорушення передбачено положеннями ст. 22 КУпАП. Водночас поняття та ознак малозначності правопорушення КУпАП не містить. Насамперед слід мати впевненість у тому, що порушення карантинних правил не завдало шкоди суспільним інтересам, тобто особа, яка, наприклад, не користувалася захисною маскою в громадському транспорті, не мала інфекційного захворювання.

Проте проведений аналіз судової практики засвідчив, що під час розгляду справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 44³ КУпАП, такі факти здебільшого не встановлювалися. При цьому й сам правопорушник іноді не може бути впевнений у тому, що не є носієм інфекційного захворювання. Тобто в такому випадку усне зауваження, не спричиняючи для правопорушника жодних юридичних наслідків, водночас не справляє на нього свого виховного впливу для недопущення протиправної поведінки в подальшому.

На нашу думку, застосування інституту звільнення від відповідальності у зв'язку з малозначністю правопорушення у разі порушення карантинних норм є недоцільним і повинне мати винятковий характер. Таке звільнення від відповідальності слід застосовувати не за внутрішнім переконанням судді, а лише на підставі доведених фактів низького ступеня можливості спричинення шкоди суспільним чи державним інтересам або громадянам, імовірності негативного впливу на епідеміологічну ситуацію в країні (регіоні).

Слід також зауважити, що понятійно-категоріальний апарат, який використовується в нормативно-правових актах, має бути уніфікованим, щоб запобігти колізіям під час правозастосування. Усупереч вимогам ст. 7 та ст. 21 Закону України «Про систему громадського здоров'я» Кабінет Міністрів України своєю постановою від 27 червня 2023 р. № 651 не скасував карантин, а «відмінив» його [115]. Тому пропонується внести зміни до ст. 29 Закону України «Про захист

населення від інфекційних хвороб», узгодивши її зі ст. 21 Закону України «Про систему громадського здоров'я», зокрема указавши, що карантин «скасовується».

Іншою проблемою є заміщення на законодавчому рівні понять «епідеміологічний» на «епідемічний». Термін «епідеміологічний» означає належність до науки епідеміології, яка визначається в медичній літературі, як загальномедична наука, що вивчає причини та умови захворюваності населення шляхом аналізу особливостей її розподілу за територією, серед різних груп населення і в часі та використовує ці дані для розробки заходів профілактики захворювань [162]. Натомість «епідемічний» визначається як той, що стосується епідемії.

У Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», який втратив чинність, ідеться саме про епідемічне благополуччя населення.

Як впливає з проведеного в підрозділі 3.1 аналізу, у законодавстві зарубіжних держав та науковій періодиці використовується поняття «епідеміологічний» щодо відповідного стану та заходів його забезпечення, що є цілком обґрунтованим.

Отже, у вітчизняному законодавстві відбулася підміна понять, що спочатку знайшла відображення в Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», а згодом було закріплено на конституційному рівні у ст. 49. Згодом, із прийняттям Закону України «Про систему громадського здоров'я» цю ситуацію було виправлено, тому варто звернути увагу законодавця на внесення змін до ст. 49 Конституції. Оскільки у нормах, де йдеться про захворювання чи пов'язані з ним загрози, слід застосовувати поняття «епідемічний». В інших випадках, зокрема щодо протидії захворюванням слід уживати термін «епідеміологічний»

Виникають проблеми і в розумінні того, що слід відносити до санітарно-протиепідемічних правил і норм. Як ми зазначали раніше, під час аналізу

об'єктивної сторони складу правопорушення, передбаченого ст. 44³ КУпАП, адміністративна відповідальність настає за порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, передбачених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», іншими актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами, які віднесені законодавцем, виходячи з назви норми, до санітарно-епідеміологічного законодавства, тут ідеться про порушення санітарно-епідеміологічних правил.

На нашу думку, подібна термінологічна роз'єднаність призводить до неправильного тлумачення норм закону правозастосовниками. В обох випадках диспозиції норм передбачають звернення до закону «Про захист населення від інфекційних хвороб», який у ст. 1 закріплює положення про те, що санітарно-протиепідемічні правила та норми – це нормативно-правові акти (накази, інструкції, правила, положення тощо) центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, вимоги яких спрямовані на запобігання виникненню та поширенню інфекційних хвороб.

Таким чином, є подвійна бланкетність диспозиції ст. 44³ КУпАП. На нашу думку, подвійна бланкетність дуже небезпечна, тобто перелік посилань настільки віддаляє адресата норми від змісту, що може призвести до втрати можливості усвідомити межі відповідальності за порушення правового розпорядження. Вирішення питання бланкетності ч. 1 ст. 44³ КУпАП сприятиме запобіганню порушенням прав громадян.

Визначаючи поняття адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей, було встановлено сферу відносин, на яку поширюється дана відповідальність. Стаття 44³, якою передбачена санкція за порушення правил щодо карантину людей, належить до адміністративних правопорушень у галузі охорони праці і здоров'я населення (глава 5 КУпАП). Даний розділ в КУпАП об'єднав дві різні сфери: охорону праці і охорону здоров'я, саме до другої

належить порушення правил щодо карантину людей. Як було доведено, об'єднання двох родових об'єктів правопорушень в одній главі КУпАП з боку законодавця не є вдалим рішенням, тому що воно ускладнює як праворозуміння в цілому, так і реалізацію провадження у справах.

При цьому, як показав проведений аналіз, окремі статті щодо порушення правовідносин у сфері охорони здоров'я можна зустріти в інших главах. Отже, логічніше було б розділити главу 5 на дві, які б регулювали окремі родові об'єкти правовідносин: охорону праці та охорону здоров'я, а останню доповнити статтями з інших глав, які належать до визначеної сфери охорони здоров'я.

Під час надання характеристики складу адміністративного правопорушення за ст. 44³ КУпАП «Порушення правил щодо карантину людей» було зауважено на не зовсім коректне формулювання назви статті: назва статті є вужчою за її зміст та не охоплює всі форми об'єктивної сторони правопорушення.

Крім того чинне законодавство України не оперує терміном «карантин людей». Доцільно виключити з назви й диспозиції ст.44³ КУпАП слово «людей», оскільки в усіх нормативно-правових та організаційно-розпорядчих актах, що визначають правила карантину, ужито термін «карантин», а не «карантин людей».

З аналізу законодавства та судової практики стає зрозумілим, що норми ч.1 ст. 44³ поширюються на суб'єктів господарювання, які здійснюють підприємницьку діяльність, а не на державних службовців чи інших представників влади. Тому в статті йдеться про посадових осіб підприємств, установ, організацій, власників підприємств чи уповноважених ними осіб, громадян, які займаються підприємницькою діяльністю, котрі підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недотриманням установлених санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм.

З огляду на це формулювання потребує уточнення суб'єкта правопорушення «посадові особи», статтю слід доповнити, виклавши в такій редакції: «посадових осіб, громадян - суб'єктів підприємницької діяльності».

Виходячи з проаналізованих ознак адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей, пропонуємо таке визначення: адміністративна відповідальність за порушення правил щодо карантину людей – накладання уповноваженими суб'єктами стягнень у вигляді штрафу на правопорушників правил карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм та рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами, що реалізується в особливому процесуальному порядку.

Отже, підсумовуючи вищесказане, слід зауважити, що основними адміністративно-правовими заходами стримування поширення нової коронавірусної інфекції стали адаптація законодавства до нових реалій та вдосконалення (вироблення) правозастосовної практики.

З позитивного боку необхідно відзначити моментальну реакцію законодавця на загрозу національній безпеці України, яка виразилася у запровадженні нових складів адміністративних правопорушень та розширенні переліку суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності за ними.

Незважаючи на невеликий проміжок часу дії режимних заходів, вони можуть і повинні критично аналізуватися з метою усунення недоліків у сфері державного управління, що, безумовно, сприятиме підвищенню рівня захищеності держави та громадян.

Чинне законодавство України про адміністративні правопорушення допускає охорону суспільних відносин, які можуть бути врегульовані місцевими актами.

Висока динаміка загроз національній безпеці потребує пошуку та закріплення дієвого механізму її забезпечення. У цьому механізмі істотну роль грає потенціал юридичної відповідальності, передусім, такого її публічно-правового виду як адміністративна відповідальність.

Оперативне реагування законодавця на загрозу національній безпеці у вигляді нової коронавірусної інфекції через реформування інституту адміністративної

відповідальності породило певні колізії. Вони потребують додаткової законодавчої уваги.

Визнаючи роль та значення адміністративної відповідальності в механізмі забезпечення національної безпеки, слід виходити з того, що вона є засобом постпротиправного державного реагування. У зв'язку із цим необхідно активізувати застосування заходів запобігання та припинення загроз національній безпеці, зокрема й у зв'язку з можливими пандеміями нових інфекцій.

Висновки до розділу 3

З'ясовано, що в рамках реагування на пандемію понад третини держав ЄС офіційно оголосили «надзвичайний стан», як це передбачено міжнародним правом. У Польщі було оголошено стан надзвичайної У Польщі було оголошено стан надзвичайної епідеміологічної ситуації, проте не оголошувався надзвичайний стан. Завдяки такому кроку спеціальним законодавством уряд зміг запровадити низку заходів, що притаманні надзвичайному стану. В окремих випадках тривалість цих заходів становить 180 днів (тоді як надзвичайний стан обмежується 90 днями).

Визначено принципи та порядок визнання й моніторингу епідеміологічної ситуації та вжиття протиепідемічних і профілактичних заходів з метою нейтралізації джерел інфекції, перекриття шляхів поширення інфекцій та інфекційних захворювань, а також завдання органів державного управління у сфері запобігання та боротьби з інфекціями та інфекційними захворюваннями людини. захист, передбачений у Законі про боротьбу з інфекціями було широко використано для захисту життя та здоров'я під час епідемії COVID-19. Законом було передбачено абсолютно надзвичайні заходи, спрямовані на забезпечення громадського здоров'я у разі епідемії, заходи, що обмежують особисту свободу (карантин), які можуть бути застосовані санітарним лікарем.

На підставі проведеного аналізу процедури накладення карантинного зобов'язання на особу визначено підстави для запровадження карантину в певних ситуаціях, з огляду на те, що в пандемічній ситуації основними цінностями, які необхідно захищати, є життя та здоров'я окремих людей, тобто громадське здоров'я. Таким чином, ця мета є головною точкою відліку для будь-якої оцінки дій, ужитих компетентними органами.

На прикладі судової практики адміністративних судів Республіки Польща визначено проблеми практичного застосування адміністративних штрафів за невиконання запроваджених в умовах надзвичайної епідемічної ситуації розпоряджень, заборон чи обмежень. Надзвичайні обставини, спричинені епідемією COVID-19, зобов'язали уряд та Сейм ухвалити спеціальні рішення, які б захистили здоров'я та безпеку суспільства та запобігли подальшим негативним наслідкам.

Виявлено дві точки зору щодо відповідності правил COVID Конституції Республіки Польща. Згідно з першою, оскільки обмеження конституційних прав і свобод можуть бути встановлені лише законом, неприпустимо приймати в законі загальні положення, залишаючи виконавчій владі свободу регулювати остаточну форму цих обмежень, а зокрема визначати обсяг цих обмежень, закон має бути доступним та передбачуваним, що стосується його наслідків, тобто вираженням із достатньою точністю, щоб дати змогу особі в разі необхідності регулювати його положеннями свою поведінку.

Протилежна точка обґрунтовується унікальним характером епідемії та необхідністю ефективного функціонування держави в динаміці розвитку загрози коронавірусної інфекції, заборона на проведення певних видів діяльності була запроваджена на підставі закону, який уповноважував Раду Міністрів визначати обмеження, розпорядження та заборони у зв'язку з виникненням епідемічного стану. Такий законодавчий захід був повністю виправданим, оскільки він дозволяє постійно реагувати на динамічно змінну епідемічну ситуацію, а дії парламенту в

цьому відношенні шляхом видання законів не гарантували б ефективності боротьби з епідемією, ураховуючи, наприклад, тривалість законодавчого процесу.

Помилки, допущені як на законодавчому етапі, так і під час застосування закону в контексті накладення штрафів, призводять до зниження довіри громадян до державних органів та рівності перед законом, а також відчуття правової визначеності в рамках принципу демократичної правової держави.

Доведено, що найбільшою мірою в умовах надзвичайної епідемічної ситуації виявився затребуваним потенціал адміністративної відповідальності. Це пояснюється адміністративно-правовою природою режиму забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення. Звертається увага на оперативність реалізації заходів адміністративної відповідальності, можливість її застосування як щодо фізичних, так і юридичних осіб, її органічну інтеграцію до механізму адміністративного примусу.

Аналіз практики застосування заходів адміністративного примусу під час протидії коронавірусній інфекції показав, що мала місце конкуренція між заходами адміністративного запобігання, припинення, процесуального забезпечення, відповідальності та захисту (правовідновлення). Такий стан пояснюється складністю правоохоронної ситуації, її стрімким розвитком, відсутністю напрацьованих алгоритмів діяльності, а також іншими правовими, організаційними, психологічними факторами.

Оперативне реагування законодавця на загрозу національній безпеці у вигляді нової коронавірусної інфекції через реформування інституту адміністративної відповідальності породило певні колізії. Вони потребують додаткової законодавчої уваги. Запропоновано внесення змін до КУпАП, Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», ст. 49 Конституції України.

Надано визначення адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей: накладання уповноваженими суб'єктами стягнень у вигляді штрафу на правопорушників правил карантину людей, санітарно-

гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм та рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами, що реалізується в особливому процесуальному порядку.

Висока динаміка епідемічних загроз національній безпеці потребує пошуку та закріплення дієвого механізму її забезпечення. У цьому механізмі істотну роль відіграє потенціал юридичної відповідальності, передусім такого її публічно-правового виду, як адміністративна відповідальність, чому й будуть присвячені подальші наукові пошуки.

ВИСНОВКИ

У дослідженні наведено теоретичне узагальнення та запропоновано новий підхід до вирішення наукової проблеми визначення концептуальних засад адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей, а також шляхів удосконалення адміністративного законодавства з означеного питання. У результаті сформульовано такі основоположні висновки та пропозиції.

1. З'ясовано, що під терміном «карантин» слід розуміти правовий режим, що включає в себе комплекс адміністративних, медико-санітарних, організаційних, обмежувальних, протиепідемічних заходів, які запроваджуються з метою не допустити поширення інфекційних захворювань, обмежені в часі та просторі та передбачають відокремлення карантинного об'єкта від інших об'єктів. Це правовий режим із чіткими правовими критеріями його запровадження та регламентацією карантинно-обмежувальних заходів різної спрямованості. За умов запровадження карантину правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, фізичних та юридичних осіб суттєво змінюється. При цьому повноваження органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування значно розширюються, а права та свободи фізичних і юридичних осіб – обмежуються. Водночас на фізичних і юридичних осіб покладаються додаткові обов'язки.

2. Визначено, що нормативне врегулювання карантинно-обмежувальних заходів в Україні було встановлено Кабінетом Міністрів України. Водночас обмеження прав і свобод людини, які були встановлені в межах дії карантину, мали відбуватись відповідно до Конституції та законів України. В Україні такі обмеження були встановлені неналежним суб'єктом – Кабінетом Міністрів України – у постанові, хоча Конституція України вимагає прийняття такого рішення лише Верховною Радою України в законі та на певний строк. Безпосереднє проведення профілактичних і протиепідемічних заходів, спрямованих на ліквідацію епідемій, здійснюють органи місцевого

самоврядування, які можуть установлювати більш жорсткі обмеження на своїй території.

3. У результаті проведення порівняльної характеристики адміністративно-правових режимів карантину і надзвичайного стану, визначено, що надзвичайний стан і карантин є екстремальними адміністративно-правовими режимами, а тому вони мають багато спільних рис, які є характерними для даної категорії режимів: підставою їх запровадження є наявність загрози національній безпеці держави; зміна компетенції органів публічної влади; зміна правового статусу фізичних і юридичних осіб, а саме обмеження їхніх прав і свобод та покладання додаткових обов'язків; застосування засобів дисциплінарного й адміністративного примусу до порушників режиму тощо. Основні відмінності цих режимів зумовлені тим, що надзвичайний стан належить до надзвичайних режимів, а карантин – до екстраординарних. Надзвичайних станів лише три в Україні і вони урегульовані відповідними законами та запроваджуються при найвищому рівні небезпеки в країні. Карантин передбачений як додатковий захід у межах надзвичайного режиму. Як самостійний адміністративно-правовий режим він може встановлюватись для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб. Карантин відрізняється від надзвичайного стану процедурою встановлення, строком дії, обсягом обмежень прав фізичних і юридичних осіб, заходами по ліквідації надзвичайної ситуації, юридичною відповідальністю суб'єктів.

4. Визначено підстави адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей: фактичну, нормативну та процесуальну. Підставою такої відповідальності за ч. 1 є адміністративне правопорушення в зазначеній сфері, а саме порушення: 1) правил щодо карантину людей; 2) санітарно-гігієнічних правил і норм; 3) санітарно-протиепідемічних правил і норм; 4) рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами. Підставою адміністративної відповідальності за ч. 2 є перебування особи в 1) громадських

будинках, 2) спорудах, 3) громадському транспорті під час дії карантину без вдягнутих засобів індивідуального захисту, зокрема респіраторів або захисних масок, що закривають ніс та рот, також і виготовлених самостійно. Другим елементом є відсутність вдягнутого засобу індивідуального захисту. Останньою рисою підстави застосування даної норми є обов'язкова дія правового режиму карантину, який має бути встановлений відповідно до законодавства. Він може діяти як на території всієї країни, так і в окремих регіонах. З'ясовано, що найбільше питань у контексті дослідження викликає нормативна підстава адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей, оскільки ч. 1 (на відміну від ч. 2) ст. 44³ КУпАП не дає переліку дій, за які настає така відповідальність, а відсилає до норм чинного законодавства. Підкреслюється, що відсутність систематизованих в одному нормативно-правовому акті правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм унеможлиблює їх розуміння, а отже й дотримання пересічним громадянином.

5. Надано характеристику складу адміністративного правопорушення за ст. 44³ КУпАП «Порушення правил щодо карантину людей». Оскільки об'єктивні ознаки того чи іншого адміністративного правопорушення мають бути чітко викладені в статті Особливої частини КУпАП та зрозумілими для суб'єктів правозастосування, то для розуміння об'єктивної сторони правопорушення потрібно дослідити цілу низку нормативно-правових актів. У цьому полягають певні труднощі, оскільки диспозиція норми ч.1 ст. 44³ КУпАП є бланкетною та відсилає до інших нормативно-правових чи підзаконних нормативно-правових актів, які передбачають конкретні правила щодо карантину людей.

Родовим об'єктом правопорушення за вказаною статтею є суспільні відносини, які посягають на права охорони здоров'я населення. Об'єктивна сторона порушення правил карантину щодо людей за ч. 1 виражається в порушенні: правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних правил і норм,

санітарно-протиепідемічних правил і норм. Порушення цих правил і норм можуть учинятись як у формі дії, так і бездіяльності, коли законодавство вимагає вчинення певних дій. Складність визначення об'єктивної сторони правопорушення полягає в тому, що протиправні діяння за ч.1 ст. 44³ містяться в різних нормативно-правових актах. Об'єктивна сторона за ч. 2 ст. 44³ КУпАП полягає в перебуванні в громадських будинках, спорудах, громадському транспорті під час дії карантину без вдягнутих засобів індивідуального захисту, зокрема респіраторів або захисних масок, що закривають ніс та рот, у тому числі виготовлених самостійно. Для ч.2 є характерною обов'язкова наявність таких конструктивних ознак об'єктивної сторони правопорушення: місце та час.

Частина 1 і ч. 2 ст. 44³ КУпАП є формальними правопорушеннями, тобто для їх кваліфікації не потрібне встановлення шкідливих наслідків, важливим є лише факт учинення діяння.

Суб'єктом учинення правопорушення за ч.1 ст. 44³ КУпАП є дієздатна фізична особа, яка досягла 16-річного віку – т. зв. загальний суб'єкт. Іншим суб'єктом відповідно до ч. 1 є посадові особи – це спеціальний суб'єкт. Визначено, що в статті не розшифровано, хто підпадає під цю категорію. З огляду на це формулювання ч.1 ст. 44³ потребує уточнення суб'єкта правопорушення «посадові особи», статтю слід доповнити, виклавши в такій редакції: «посадових осіб, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності».

Оскільки в диспозиції ч.2 ст. 44³ не визначено конкретний суб'єкт учинення правопорушення, то зроблено висновок, що ним є загальний суб'єкт, тобто осудна 16-річна фізична особа.

Суб'єктивна сторона правопорушення за ст. 44³ КУпАП можлива у формі умислу або необережності.

Мета вчинення проступку і мотив є факультативними ознаками, тобто їх установлення не є обов'язковим.

6. Проведено аналіз практики розгляду судами справ про порушення правил щодо карантину людей, на підставі якого з'ясовано, що найчастіше недоліками змісту протоколів про такі адміністративні правопорушення є такі: не зазначено, яку саме норму законодавства було порушено (зокрема відсутні відомості про те, які саме санітарно-протиепідемічні правила порушено, ким ці правила встановлено); не зазначено обов'язкові ознаки об'єктивної сторони правопорушення; не зазначено свідків або не вказано відомості про їхні адреси; неправильно зазначено прізвище правопорушника; протокол не підписано особою, щодо якої його складено, водночас немає запису про відмову від підписання.

7. З'ясовано, що в рамках реагування на пандемію понад третини держав ЄС офіційно оголосили «надзвичайний стан», як це передбачено міжнародним правом. У Польщі було оголошено стан надзвичайної епідеміологічної ситуації, проте не оголошувався надзвичайний стан. Завдяки такому кроку спеціальним законодавством уряд зміг запровадити низку заходів, що притаманні надзвичайному стану. На прикладі судової практики адміністративних судів Республіки Польща визначено проблеми практичного застосування адміністративних штрафів за невиконання запроваджених в умовах надзвичайної епідемічної ситуації розпоряджень, заборон чи обмежень. Доведено, що найбільшою мірою в умовах надзвичайної епідемічної ситуації виявився затребуваний потенціал адміністративної відповідальності. Це пояснюється адміністративно-правовою природою режиму забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення. Зауважено на оперативність реалізації заходів адміністративної відповідальності, можливість її застосування як щодо фізичних, так і юридичних осіб, її органічну інтеграцію до механізму адміністративного примусу.

8. Окреслено пріоритетні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання сфери відповідальності за порушення правил щодо карантину людей. Зокрема, варто звернути увагу законодавця на внесення змін до ст. 49 Конституції.

Оскільки у нормах, де йдеться про захворювання чи пов'язані з ним загрози, слід застосовувати поняття «епідемічний». В інших випадках, зокрема щодо протидії захворюванням слід уживати термін «епідеміологічний». Термінологічна роз'єднаність призводить до неправильного тлумачення норм закону правозастосовниками. Слід усунути подвійну бланкетність диспозиції ст. 44³ КУпАП, оскільки перелік посилань настільки віддаляє адресата норми від змісту, що може призвести до втрати можливості усвідомити межі відповідальності за порушення правового розпорядження. Вирішення питання бланкетності ч. 1 ст. 44³ КУпАП сприятиме запобіганню порушенням прав громадян. Пропонується розділити главу 5 КУпАП на дві, які б регулювали окремі родові об'єкти правовідносин: охорону праці та охорону здоров'я, а останню доповнити статтями з інших глав, які належать до визначеної сфери охорони здоров'я. Доцільно виключити з назви й диспозиції ст.44³ КУпАП слово «людей», оскільки в усіх нормативно-правових та організаційно-розпорядчих актах, що визначають правила карантину, ужито термін «карантин», а не «карантин людей». Потребує уточнення суб'єкта правопорушення «посадові особи», статтю слід доповнити, виклавши в такій редакції: «посадових осіб, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності». З'ясовано, що висока динаміка епідемічних загроз національній безпеці потребує пошуку та закріплення дієвого механізму її забезпечення. У цьому механізмі істотну роль відіграє потенціал юридичної відповідальності, передусім такого її публічно-правового виду, як адміністративна відповідальність, чому й будуть присвячені подальші наукові пошуки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна відповідальність в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. А.Т. Комзюка. Харків : Ун-т внутр. справ, 2000. 99 с.
2. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення: навч. посіб. / за заг. ред. Кузьменко О.В. К. «Центр учбової літератури». 2016. 388 с.
3. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
4. Адміністративне право України / За ред. С. В. Ківалова. Одеса, 2003. 632 с.
5. Адміністративне право України : підручник / [Галуцько В. В., Олефір В. І., Гридасов Ю. В., Іванишук А. А., Короед С. О.] Херсон : ХМД, 2013. Т.1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс. 393 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2-х томах: Т. 1 / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Юрид. думка, 2004. 584 с.
7. Пандемія COVID-19 в ЄС: егоїзм, солідарність чи поширення впливу? Аналітична записка програм Регіональних ініціатив та сусідства та Європейських студій Ради зовнішньої політики «Українська призма» в рамках проекту Інституційного розвитку аналітичних центрів за підтримки Посольства Швеції в Україні, Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE) та Міжнародного фонду «Відродження». К.: Українська призма, 2020. 55 с.
8. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право : навч. посібник / за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон : Грінь Д. С., 2015. 272 с.
9. Адміністративне право України: Підручник: За заг. ред. проф. Коломоєць Т.О. Київ: Істина, 2008. 145 с.
10. Банчук-Петросова О. Міжнародні механізми захисту прав та особливості їх застосування в умовах карантину. *Публічне право*. 2020. № 2 (38). С.67–72.
11. Батчаєв В. Дотримання поліцією прав громадян при затриманні за порушення карантину. К.: Асоціація УМДПЛ. 2020. 30 с.
12. Бевз С.І. Адміністративно-правові режими у сфері господарської діяльності. *Проблеми законності*. 2019. Вип. 146. С.113-123.
13. Беньковський С.Ю. Питання управління військовими частинами родів військ видів збройних сил та правоохоронними органами у повсякденній діяльності. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2022. Вип. 57. С. 126-129.
14. Беньковський С.Ю. Правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2009. 219 с.
15. Богдан Б. В. Юридична відповідальність за порушення заходів щодо

запобігання інфекційним хворобам. *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. № 86. С. 21–26.

16. Бурченко Ю.В. Недоліки у протоколах за порушення статті 44-3 КУпАП. *Публічне право*. 2020. № 2 (38). С. 31–35.

17. Бурченко Ю.В. Поняття й ознаки адміністративної відповідальності за порушення вимог карантину. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 2. С.116–120.

18. Бурченко Ю.В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення щодо порушення вимог карантину. *Аналітично-порівняльне правознавство*.. 2023. № 2. С. 215–221.

19. Бурченко Ю.В. Становлення та розвиток адміністративної відповідальності за порушення карантинних правил на території України: історичний вимір. *Правова позиція*. 2021. № 2 (31). С. 10–13.

20. Веселов М.Ю. Звільнення неповнолітніх від адміністративної відповідальності. *Національна поліція України: сучасний стан та перспективи розвитку* : матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кр. Ріг, 24 квіт. 2020 р.). Кр. Ріг : ДЮІ МВС України, 2020. С. 51–52.

21. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникнення і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19)», реєстраційний номер № 3219 від 16.03.2020.

22. Вознюк А.А., Чернявський С.С. Порушення правил і норм щодо запобігання COVID-19: актуальні проблеми кримінальної та адміністративної відповідальності. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 1. С. 8-19.

23. Волуйко О.М. Аналіз санкцій статті 44-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 4. С. 39–44.

24. Волуйко О.М. Порушення правил щодо карантину людей: аналіз складу правопорушення. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2020. Т. 20 № 2. С.53

25. Гаврилюк М.Ю., Погорілецька А.В., Веселов М.Ю. Права та обов'язки працівників Національної поліції в умовах карантину. *Національна поліція України: сучасний стан та перспективи розвитку* : мат. III Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кр. Ріг, 24 квітня 2020 р.). Кр. Ріг : ДЮІ МВС України, 2020. С. 26–29.

26. Гбур Л.В. Адміністративна відповідальність за порушення карантинних вимог (в умовах COVID 19). *Право. Людина. Довкілля*. 2020. № 4. С.130-138.

27. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні

(адміністративно-правові проблеми формування і реалізації): Монографія Тернопіль: Економічна думка, 2005. 460 с.

28. Гладун З.С. Права людини у сфері охорони здоров'я. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. Вип. № 40. 2004. С. 9–10.

29. Головацький О.О. Психологічна підготовка працівників ОВС до забезпечення режимно-карантинних заходів в умовах надзвичайних ситуацій. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. №2. С.84-87.

30. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність: сутність та окремі проблеми трансформації на сучасному етапі. *Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»*. 2007. № 4. Т. 3. С.55-57.

31. Гридасов Ю.В., Іванищук А.А., Короєд С.О. Загальне адміністративне право. Академічний курс. Херсон : ХМД, 2013. Т.1. 393 с.

32. Гриневич О.Й., Маркович І.Г. Епідеміологічний нагляд за інфекціями спільними для людей та тварин в Україні. *Ветеринарна медицина*. 2012. Вип. 96. С. 209–212.

33. Гриценко І. Формування наукових поглядів щодо інституту адміністративної відповідальності. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2008. № 1. С. 45–50.

34. Грищук О.В. Право на свободу вираження поглядів: проблеми обмеження. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2003. № 7. С.14-21.

35. Демченко І.С. Інституційна спроможність захисту від інфекційних захворювань в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С.196–205.

36. Демченко І.С. Права людини під час надзвичайних ситуацій у сфері охорони здоров'я. *Актуальні проблеми держави і права*. зб. наук. пр. 2020. Вип. 85. С. 62-68.

37. Джафарова О.В. Артеменко І.А., Лещенко Д.О. Адміністративно-правовий механізм запровадження епідеміологічних та карантинних заходів. *Європейські перспективи*. 2024. № 1. С. 5–11.

38. Дзюндзюк В.Б., Полковниченко Д. Ю. Вплив надзвичайних ситуацій на соціально-економічний розвиток територій. *Державне будівництво*. 2013. № 2.

39. Дикий Б.М., Нікіфорова Т.О. Епідеміологія: навч. посіб. для підготовки до практичних занять. Івано-Франківськ, 2006. 196 с.

40. Дрозд О., Мотиль В. Актуальні проблеми застосування поліцією статті 44-3 «Порушення правил щодо карантину людей» Кодексу України про адміністративні правопорушення. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 1. С. 119 – 125.

41. Жорсткий карантин без «надзвичайного стану» розмиває правову свідомість — правозахисник Захаров. 04 квітня 2020 р.

<https://www.radiosvoboda.org/a/karantyn-bez-nadzychajnoho-stanu/30530269.html>

42. Завгородня В.М. Категорія «адміністративно-правовий режим» у понятійному апараті адміністративного права. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2012. № 1 (6). С. 31–35.

43. Заяць Р.Я. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2012. Вип. 8. С. 17-20.

44. Зозуля О.І. Громадянські та політичні права людини в умовах запобігання поширенню COVID-19 в Україні. *Форум права*. 2020. № 61(2). С. 6–22.

45. Зозуля О.І. Економічні, соціальні та культурні права людини в умовах запобігання поширенню COVID-19 в Україні. *Право і безпека – Право и безопасность – Law and Safety*. 2020. №2 (77). С. 156–163.

46. Іваніцька Т.І. Вплив карантину та соціальної ізоляції на психічний стан населення. *Буковинський медичний вісник*. 2023. Т. 27, № 1 (105). С. 67 – 72.

47. Кириленко Є.В. Поняття та склад адміністративних правопорушень: запрошення до дискусії. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-1. С. 219–222.

48. Коваленко Н. Поняття та ознаки адміністративно-правового режиму. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №1. С.106–110.

49. Ковальова С.С. Відповідальність за порушення карантину та санітарних правил і норм щодо запобігання поширенню коронавірусної інфекції (COVID-19) в Україні. *Право. Людина. Довкілля*. 2020. №11(2). С.158–168.

50. Козюбра М.І. Загальна теорія права. Київ: Ваїте, 2015. 391 с.

51. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст.1122.

52. Кодекс цивільного захисту України № 5403-VI від 02.10.2012 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2013, № 34-35, ст.458.

53. Колеснікова М., Калініченко Л. Теоретико-правові засади адміністративної відповідальності. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. С.102-108.

54. Коліушко І.Б., Банчук О.А. Поняття адміністративної відповідальності та адміністративного правопорушення в сучасному українському праві. *Право України*. 2008. № 4. С. 31-36. С.32.

55. Коссе Д.Д. Значення та сутність правового режиму в правовій системі України. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 25-29.

56. Коломoeць Т.О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 1999. 196 с.

57. Коломoeць Т.О., Колпаков В.К. Універсалії «фактична ознака» та «ознака юридичного складу» в понятті адміністративного проступку. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2020. Вип. 1 (89). С.149–162.

58. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право). К.: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.

59. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод і протоколи до неї : зб. законодав. і нормат. актів: (офіц. текст) / Упоряд. Ю. В. Паливода. К.: ПАЛИВОДА А. В., 2024. 116 с.

60. Кононенко Ю.В. Засади адміністративної відповідальності за порушення права на справедливий судовий розгляд в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 3. С. 82-86. С.83.

61. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). К.: Москаленко О.М., 2018. 84 с.

62. Корнієнко М. В. Забезпечення прав людини органами правопорядку в екстраординарних умовах: доктринальний аспект : монографія. Одеса : Юридика, 2023. 170 с.

63. Кравчук О.О. Адміністративна та (або) кримінальна відповідальність за порушення карантину людей. *Публічне право*. 2020. № 1. С. 102-115.

64. Крикун В.В. Об'єктивні особливості адміністративних правопорушень, передбачених статтею 44³ Кодексу України про адміністративні правопорушення та їх вплив на сферу повноважень Національної поліції України. *Вісник ХНУВС*. 2020. № 89(2). С.153–163.

65. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25-26. Ст. 131.

66. Кузембаєв О.С. Кримінальна відповідальність за зараження коронавірусом SARS-CoV-2 (COVID-19) в Україні та деяких зарубіжних країнах у ракурсі економічного паритету. *Вісник асоціації кримінального права України*. 2020. № 1(13). С. 75–91.

67. Кузніченко С.О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»: Науково-практичний коментар. Харків: Прометей-Прес, 2006. 380 с.

68. Кузніченко С.О. Особливості кваліфікації злочинів в умовах введення надзвичайного адміністративно-правового режиму за кримінальним законодавством України. *Форум права*. 2008. № 3. С. 274-280.

69. Кузніченко С.О. Порядок введення, продовження та скасування надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні : Монографія. Сімферополь : Таврія, 2009. 263 с.

70. Кузніченко С.О. Феномен правового режиму в адміністративному праві. *Форум права*. 2007. № 1. С.109-112.

71. Купалов М.М. Адміністративно-правове регулювання протидії соціально небезпечним хворобам в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2014. 227 с.

72. Курзова В.В. Еколого-правове регулювання карантину рослин: автореф.

дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2009. 20 с.

73. Курінний Є. В. Про аксіологічну сутність адміністративних штрафів. *Вісник Запорізького національного університету*. 2020. Вип. № 1. С.144–150.

74. Лавриненко О.О. Адміністративно-правове регулювання профілактичної діяльності у сфері охорони здоров'я: дис. ... канд. юрид. наук. Харків. 2015. 234 с.

75. Левенець Ю.О. Поняття адміністративної відповідальності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2012. Вип. 3. С. 54–62.

76. Левицький О. О. Адміністративно-правове забезпечення карантинних та протиепідемічних заходів в Україні : дис. ... д-ра філософії : 081 Право; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2025. 207 с.

77. Левицький О.О. Карантинні та протиепідемічні заходи як гарантії забезпечення права особи на охорону здоров'я в Україні. *Нове українське право*. 2023. Вип. 2. С. 38–45.

78. Літінська Я.Г., Карпенко О.В. Самоізоляція як протиепідеміологічний захід: захист чи порушення прав людини. *Медичне право*. 2020. № 2 (26). С. 34–48.

79. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини згідно з переліком, затвердженим Міністерством охорони здоров'я: затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 № 286.

80. Логвиненко Б.О. Провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я : навч. посіб. Дніпро : Видавець Біла К.О., 2020. 106 с.

81. Логвиненко Б.О. Організаційно-правові недоліки забезпечення поліцією заходів карантину (на прикладі запобігання поширенню COVID-19). *Організаційно-правове забезпечення підрозділів превентивної діяльності Національної поліції*: Матеріали регіонального круглого столу (м. Дніпро, 19 черв. 2020 р.). Дніпро : ДДУВС, 2020. С. 14.

82. Логвиненко Б.О. Проблеми нормативно-правового забезпечення протидії COVID-19 органами Національної поліції. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2020. № 2. С. 48–52.

83. Логвиненко Б.О. Провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я : навч. посіб. Дніпро, 2020. 106 с.

84. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації Автореф. дис. ... д-ра юрид. н. К., Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2007 р.

85. Ляшко проти України (Lyashko v. Ukraine) від 10 серпня 2006 р., Заява № 21040/02, п. 47.

86. Магдич О. Якими були перші карантини в історії людства. https://galinfo.com.ua/news/rozpovily_yakymy_buly_pershi_karantyny_v_istorii_lyudstva_343004.html

87. Мазепа С. Кримінальна відповідальність за порушення карантину в умовах пандемії COVID-19. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 2 (22). С. 143–149.

88. Майданик Р.А. Права людини у сфері охорони здоров'я: поняття, система, механізм. *Права людини у сфері охорони здоров'я України: проблеми доктрини і практики*. Матер. круглого столу (м. Київ, 24 вересня 2013 р.). Біла Церква: ТОВ «Білоцерківдрук», 2013. С. 5–14, с.5.

89. Медицина надзвичайних ситуацій. Організація надання першої медичної допомоги: Навч. посіб. для мед. 4-те вид., випр. Рекомендовано МОЗ / За ред. В.С. Тарасюка. К., 2013. 528 с.

90. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навч. посіб. / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.

91. Миколенко О.І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні: навчальний посібник. Х.: Одіссей, 2010. 368 с.

92. Миронов А.Г. Адміністративно-правове забезпечення державного контролю у сфері охорони здоров'я: дис. ... д-ра філос. Запоріжжя. Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова, Запорізький нац. ун-т, 2020. 188 с.

93. Мищак І. Легальність запровадження карантину в Україні, або до питання про відповідність обмежувальних заходів конституційним гарантіям захисту прав громадян. Конституційний процес в Україні: політико–правові аспекти. 2020. № 4 (72). С. 3–9.

94. Міжнародні медико-санітарні правила (2005 р.) ВООЗ; від 23.05.2005

95. Мілімко Л.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2009. 24 с.

96. Мінка Т. П. Особливості класифікації адміністративно-правових режимів. *Форум права*. 2012. № 3. С. 453–458.

97. Мотиль В.І., Дякін Я.О. Проблеми адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2020. Вип. 4 (92). С. 224-233.

98. Надобко С.В. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності: сучасні концепції та підходи. *Право і суспільство*. 2014. № 5.2. С. 223-228.

99. Настюк В. Я., Белєвцева В. В. Адміністративно-правові режими в Україні : монографія. Х. : Право, 2009. 128 с.

100. Незаконність карантину в Україні 30 квітня 2020 року <http://kmp.ua/uk/analytics/infoletters/illegal-quarantine-in-ukraine/>

101. Новицька М.В. Класифікаційний аналіз видів адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки. Дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, Запорізький національний університет, 2020. 195 с.

102. Оганян Х.А., Гбур З.В. Санітарно-епідемічне благополуччя населення як чинник національної безпеки України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 7. С.106–117.

103. Окерешко М.В. Поняття і склад адміністративного правопорушення вчиненого лікарем у сфері охорони здоров'я населення. *Молодий вчений*. 2017. № 5.1. С. 80-84.

104. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І.Д. стосовно Рішення КСУ № 10-р/2020.

105. Організація освітнього процесу в школах України в умовах карантину: аналітична записка / Л. Гриневич, Л. Ільїч, Н. Морзе, В. Прошкін, І. Шемелинець, К. Линьов, Г. Рій]. К.: Київськ. ун-т ім. Бориса Грінченка, 2020. 76 с. С.3.

106. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листоп. 1992 р. № 2801-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4, ст.19.

107. Пандемія COVID-19 в Україні: соціальні наслідки / за наук. ред. В.П. Степаненка. К.: ТОВ НВП «Інтерсервіс», 2021. 406 с.

108. Окрема думка судді Конституційного Суду України Первомайського О.О. у справі 1-14/2020 за конституційним поданням Верховного суду.

109. Пилипів Р., Тимчишин А. Адміністративна відповідальність за порушення правил щодо карантину людей: проблеми та перспективи. *Юридичний вісник*. 2020. № 3. С. 163–169.

110. Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 90).

111. Правила належної виробничої практики ветеринарних препаратів: Мінагрополітики України; Наказ, Правила від 10.11.2017 № 606.

112. Правила санітарної охорони території України: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2011 року № 893.

113. Превентивна діяльність Національної поліції в умовах загострення санітарно-епідемічної ситуації: навч.-практ. посібник / кол. авт: А.Є.Фоменко, Л.Р.Наливайко, К.В. Бахчев, О.В. Бочковий та ін. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2021. 168 с.

114. Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим : Указ Президента України від 03.12.2005 № 1692. *Офіційний вісник України*. 2005. № 51. Ст. 3180.

115. Про відміну на всій території України карантину, встановленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 червня 2023 р. № 651.

116. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) Закон України від 17 берез. 2020 р. № 530-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2020. № 16. Ст.100.

117. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) *Закон України* від 6 листопада 2020 року № 1000-IX (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2021, № 4, ст.28).

118. Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 Постановою Кабінету Міністрів України № 641 від 22 липня 2020 р. *Офіційний вісник України*. 2020 р., № 63, ст. 2029

119. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. Ст.43.

120. Про затвердження методичних вказівок «Організація та проведення первинних заходів при виявленні хворого (трупа) або підозрі на зараження карантинними інфекціями, контагіозними вірусами геморагічними гарячками та іншими небезпечними інфекційними хворобами неясної етіології»: Постанова Головного державного санітарного лікаря України 12.05.2003 № 16. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0016488-03#Text>

121. Про затвердження Порядку встановлення заборони (тимчасової заборони) та поновлення обігу лікарських засобів на території України: МОЗ України; Наказ, від 22.11.2011 № 809.

122. Про затвердження Порядку застосування норм пункту 15.4 статті 15 Закону України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" ДПА України; Наказ, Порядок від 19.03.2001 № 113

123. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211.

124. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 № 1645-III *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 29. Ст. 228.

125. Про карантин рослин Закон України від 30.06.1993 № 3348-XII *Відомості*

Верховної Ради України. 1993. № 34. Ст.352.

126. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст.170.

127. Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIV від 9 квітня 1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст.190.

128. Про Національну гвардію України: Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2014, № 17, ст.594).

129. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2000, № 23, ст.176.

130. Про систему громадського здоров'я: Закон від 06.09.2022 № 2573-IX *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2023, № 26, ст.93.

131. Програми діяльності Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 471.

132. Прокопова А.В., Краковська А.Є. Адміністративна відповідальність за порушення правил щодо карантину людей. *Аналітично-порівняльне правознавство. Електронне наукове видання*. 2022. № 1. С. 193 – 199.

133. Протиепідемічні заходи під час проведення масових заходів (окрім спортивних) на період карантину у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19), затверджені постановою Головного державного санітарного лікаря України 06 грудня 2021 року № 23 (у редакції постанови Головного державного санітарного лікаря України від 20 грудня 2021 року № 24).

134. Резнік С.О. Малозначність правопорушення як підстава звільнення від адміністративної відповідальності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 280 с.

135. Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/98 від 9 липня 1998 р.

136. Рішення Конституційного Суду України № 8-рп/2007 від 16 жовтня 2007 р.

137. Роговська Я.І., Козін С.М. Штрафи та адміністративна відповідальність при порушенні умов карантину. *АЮГОС. Зб. наукових праць*. 2020. С. 82–83.

138. Руснак Л.М. Адміністративно-правове забезпечення права на охорону здоров'я в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна». К., 2016 207 с.

139. Савчин М. Суспільний інтерес як критерій обмеження прав людини та боротьба з пандемією коронавірусу. *Публічне право*. 2020. № 2 (38). С.5-22.

140. Самбор М. А. Склад адміністративного правопорушення щодо порушення правил карантину людей. *Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка*. 2020. Вип. 2 (90). С.155-170.

141. Самбор М.А. Обмеження здійснення права на свободу мирних зібрань в умовах карантину та роль судової гілки влади. *Сучасні виклики та актуальні*

проблеми судової реформи в Україні. Матеріали IV міжнар. наук.-практ. конф. м. Чернівці. 16 жовтня 2020 р. С. 204–209.

142. Сенюта І. Я. Право людини на охорону здоров'я та його законодавче забезпечення в Україні (загальнотеоретичне дослідження) : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.01. Львів, 2006. 217 с.

143. Сідей О. В. Захист права на здоров'я на Європейському та національному рівнях. *Публічне право*. 2016. № 3. С. 72–76.

144. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручн. / Пер. з рос. Харків, 2001.

145. Словник з мікробіології, вірусології, імунології та інфекційних захворювань / за ред. проф. Г.К.Палія. Вінниця, 1995. 109 с.

146. Соколова І. О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди: автореф. дис. ... канд. юр. Наук. 12.00.01. Харків. 2011. 23 с.

147. Соціальна медицина та організація охорони здоров'я: підручник. За ред. Ю.В. Вороненка. Тернопіль: Укрмедкнига. 2002. 332 с.

148. Справа № 663/972/20 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88919441>

149. Справа № 712/2640/20 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88795280>

150. Справа № 756/4817/20 від 29.05.2020 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89821138>

151. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. К. : Атіка, 2008. 624 с.

152. Стеценко С.Г., Стеценко В.Ю., Сенюта І.Я. Медичне право України: підручник / за заг. ред. С.Г. Стеценка. К.: Правова єдність. 2008. 507 с.

153. Стрельченко О.Г Специфіка проступку як складової частини адміністративного делікту. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 137-143.

154. Талалай Д.В. До питання про надзвичайно-правові режими в контексті забезпечення національної безпеки держави. *Наше право*. 2015. № 6. С.61-70.

155. Тлумачний словник поширених медичних термінів. Навчальний посібник / Крупік В.П., Зіменковський А.Б., Регеда М.С. та ін. Львів: Ліга-Прес, 2004. 414 с.

156. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя : наук.-метод. спосіб. для суддів. 2-ге вид. випр., допов. К., 2015. 208 с.

157. Хайнацький Є.С. Адміністративно-правове регулювання епідеміологічного контролю та нагляду в Україні. Дис. ... канд. юрид. 12.00.07. Приватний ВНЗ «Університет сучасних знань», Сумськ. держ. ун-т, МОН України. Суми, 2021. 234 с.

158. Харенко О.В. Адміністративний розсуд у діяльності суб'єктів публічного адміністрування. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 3 С.113-116.

159. Харченко Н.П. Види правових режимів: плюралізм наукових підходів.

Прикарпатський юридичний вісник. 2018. Вип. 1(22). С.25-28.

160. Цифрова грамотність населення України. Звіт за результатами загальнонаціонального опитування. Міністерство цифрової трансформації України, 2021. 134 с.

161. Цюприк Н.О. Принципи та підстави адміністративної відповідальності працівників органів внутрішніх справ. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 448-452.

162. Червяк П.І. Медична енциклопедія / Вид. третє, доп. Національна академія медичних наук України. К.: Вид. центр «Просвіта», 2012. 1504 с.

163. Чернявський С.С., Вознюк А.А. Проблеми відповідальності за порушення правил і норм щодо запобігання поширенню COVID-19. *Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення* : матеріали міжвузів. наук.-практ. круглого столу (м. Київ, 28 трав. 2020 р.). у 2-х ч. / редкол.: В.В. Черней, С.Д. Гусарєв, С.С. Чернявський та ін. К. : Нац. акад. внутр. справ, 2020. Ч. 1. С. 20–26.

164. Чистоклетов Л., Хитра О., Остапенко Л., Скриньковський Р. Поняття, ознаки та зміст правових режимів, що запроваджуються під час виникнення кризових ситуацій. *Traektori Nauki = Path of Science*. 2018. Vol. 4. № 3. Р. 6001–6006.

165. Шандра В., Карліна О. Епідемії та боротьба з ними в Україні (кінець XVIII – початок XX ст.). *Український історичний журнал*. 2020. №5. С. 37 – 54.

166. Шатковська Д.М. Адміністративно-правове регулювання організації охорони здоров'я при соціально небезпечних захворюваннях: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2016. 215 с.

167. Шевчук Г.В. Проведення у справах про порушення правил щодо карантину людей. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 2 (20). С. 40–45.

168. Шестак Л.В., Веремієнко С.В. До питання про звільнення від адміністративної відповідальності за незначне правопорушення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 30. Т. 2. С. 96–98.

169. Щукін О.М. До питання концептуалізації поняття адміністративної відповідальності. *Юридичний вісник*. 2014. № 3(32). С. 73–78.

170. Юнакова К.С. Санітарне законодавство в структурі нормативно-правових актів України. *Український науково-медичний молодіжний журнал*. 2014. № 2 (81). С.11–17.

171. Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2001. Т.3. 792 с. с. 44.

172. Abreha Mesele Zinabu COVID 19 and Its Impact on Human Rights https://www.researchgate.net/publication/341702814_COVID_19_and_Its_Impact_on_

Human_Rights

173. Ashton M, Lee M. Quarantine. *Australas J Plast Surg.* 2020; 3(2):1–2. <https://doi.org/10.34239/ajops.v3n2.250>
174. Audrey Lebre. COVID-19 pandemic and derogation to human rights. *Journal of Law and the Biosciences*, 2020. 1–15 doi:10.1093/jlb/lcaa015
175. Bartosz Kuś. Państwowa Inspekcja Sanitarna. *Humanum. Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne.* 2018. № 2 (29). S. 47–55.
176. Carsten Weerth UN on COVID-19: Human Rights and COVID-19 Response and Recovery DOI: 10.13140/RG.2.2.33075.17442
177. Case of steel and others v. The United kingdom URL : [https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22item id%22:\[%22001-58240%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/rus#{%22item id%22:[%22001-58240%22])
178. Kodeks Postępowania Administracyjnego. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19600300168>.
179. Drews K. A Brief History of Quarantine. *The Virginia Tech Undergraduate Historical Review.* 2013. № 2. P. 59-70.
180. Howard-Jones, Norman. The scientific background of the International Sanitary Conferences, 1851-1938. World Health. World Health Organization. Tokyo : Japan Public Health Association, 1975. 110 p.
181. Etymologia: Quarantine. *Emerging Infectious Diseases*, 2013. №. 19. P. 263.
182. Giubilini A., Douglas T., Maslen H., Savulescu J. Quarantine, isolation and the duty of easy rescue in public health. *Developing world bioethics.* 2018. №. 18 (2). P. 182–189.
183. Guofu Liu. COVID-19 and the human rights of nationals abroad. *AJIL Unbound.* 2020. 114, P. 317-321.
184. Hostmaelingen N., Bentzen HB. How to operationalise human rights for COVID-19 measures. *BMJ Global Health* 2020;5 :e003048. doi:10.1136/ bmjgh-2020-003048
185. IACHR, Pandemic and Human Rights in the Americas, Resolution 1/2020, 10 Apr., 2020, § 3(g), <https://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution-1-20-en.pdf>.
186. Mackowiak P.A., Sehdev P.S. The Origin of Quarantine. *Clinical Infectious Diseases.* 2002. № 35(9), pp. 1071–1072.
187. Małgorzata Zubik. Policja w Warszawie wysłała do sanepidu ponad tysiąc wniosków o ukaranie mieszkańców za łamanie obostrzeń. Tylko 10 miało sens. wyborcza.pl. 07.05.2020
188. Maltez Alberto Mabuie Human rights violations, gender inequality and social stigma in the context of COVID-19: A call for action. *American Research Journal of Humanities & Social Science.* 2020. Volume-03, Issue-09, pp 08-14. P.12.
189. Masood S. What We Do Not Know about COVID-19 and Social Distancing.

Preprints : site.2020. DOI: 10.20944/preprints202005.0045.v2.

190. Matovinovic J. A short history of quarantine (Victor C. Vaughan). University of Michigan Medical Center journal. 1969. №. 35(4), pp. 224–228.

191. Musinguzi Geoffrey, Asamoah Bennedict Oppong. The Science of Social Distancing and Total Lock Down: Does it Work? Whom does it Benefit? *Electronic Journal of General Medicine*. 2020. No. 17 (6). URL: <https://ssrn.com/abstract=3571947>. doi: 10.29333/ejgm/7895.

192. Panzac D. Quarantaines et lazarets : l'Europe et la peste d'Orient, XVII–XX siècles. Aix-en-Provence : ?disud. 1986. 219 p

193. Quinn C. Hungary's Orban Given Power to Rule By Decree With No End Date. Available: <https://foreignpolicy.com/2020/03/31/hungarysorban-given-power-to-rule-by-decree-with-no-end-date/> [Accessed 7 Aug 2020].

194. Rohit Jain Esteeming Human Rights in the Time of COVID-19 Pandemic. *WHITE BLACK LEGAL*. 2020. Vol.1. Issue10.

195. Sharifah Sekalala, Lisa Forman, Roojin Habibi, Benjamin Mason Meier Health and human rights are inextricably linked in the COVID-19 response. *BMJ Global Health* 2020;5 doi:10.1136/bmjgh-2020-003359

196. Słownik poprawnej polszczyzny / pod red. W. Doroszewskiego. Warszawa, 1973. 1054 s.

197. Spadaro, A. COVID-19: Testing the Limits of Human Rights. *European Journal of Risk Regulation*. 2020. № 11(2). P. 317-325.

198. Staniszevska L., Administracyjne kary pieniężne. *Studium z zakresu prawa administracyjnego, materialnego i procesowego*, WN UAM, Poznań 2017, s. 37.

199. UNESCO (2020). *Distance learning solutions*. URL: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/solutions>

200. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20082341570/U/D20081570Lj.pdf>

201. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 17 listopada 2020 r., II SA/Bd 834/20, LEX nr 3114110.

202. Wyrok WSA w Gliwicach z 12 lutego 2021 r., III SA/Gl 421/20, LEX nr 3117596.

203. Wyrok WSA w Krakowie z 26 stycznia 2021 r., III SA/Kr 924/20, LEX nr 3124234.

204. Wyrok WSA w Krakowie z 4 sierpnia 2022 r., III SA/Kr 250/22.

205. Wyrok WSA w Warszawie z 13 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1635/20, LEX nr 3124046.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:**Наукові статті у періодичних фахових виданнях України**

1. Дзюбенко О.Л. Обмеження конституційних прав і свобод людини в умовах встановлення правового режиму карантину. *Порівняльно-аналітичне право*. Електронне наукове видання. 2020. № 4. С. 57–64.

2. Дзюбенко О.Л. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 6 (vol. 1). С. 80–85.

3. Дзюбенко О. Л. Поняття карантину та його співвідношення з суміжними категоріями. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія «ПРАВО». Вип. 30. 2020. С. 91–98.

Наукові статті у періодичних виданнях іноземних держав

4. Дзюбенко О. Порушення правил щодо карантину людей: характеристика складу адміністративного правопорушення. *Публічне право*. 2021. № 3 (43). С. 69–76.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Дзюбенко О. Л. Юридична відповідальність за порушення правил карантину. *Актуальні питання розвитку державності та правової системи в сучасній Україні* : тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 30–31 жовт. 2020 р.) / За заг. ред. Т.О. Коломоець. Запоріжжя : ЗНУ, 2020. С. 116–120.

6. Дзюбенко О. Л. Адміністративно-правовий режим карантину. *Право як ефективний суспільний регулятор*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 19–20 лют. 2021 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2021. С. 116–119.

7. Дзюбенко О.Л. Легітимність обмеження конвенційних прав при запровадженні карантину. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали XI Міжнародної наук.-практ. онлайн-конф. (м. Одеса, 24 жовтня 2024 р.). Одеса : ОДУВС, 2024. С. 205–206.

Додаток Б

АКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ

ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор Одеського державного
університету внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук
полковник поліції

В'ячеслав ДАВИДЕНКО

«10» 04 2025 року



АКТ

про впровадження в освітній процес Одеського державного університету
внутрішніх справ наукових розробок дисертаційного дослідження
Дзюбенка Олександра Леонідовича на тему: «Адміністративна
відповідальність за порушення правил щодо карантину людей»

м. Одеса

«10» 04 2025 р.

Комісія у складі:

- директора інституту права та безпеки ОДУВС, доктора юридичних наук, професора Шкути Олега;
- завідувача кафедри адміністративно-правових дисциплін інституту права та безпеки ОДУВС, доктора юридичних наук, професора, Денисової Аліни,
- т.в.о. начальника відділу організації освітнього процесу ОДУВС, підполковника поліції Грішина Віктора

склали цей акт з приводу того, що висновки, пропозиції, результати дослідження, рекомендації, розроблені Дзюбенком Олександром у ході роботи над дисертаційним дослідженням за темою: «Адміністративна відповідальність за порушення правил щодо карантину людей», використовуються у освітньому процесі Одеського державного університету внутрішніх справ, у викладанні на лекціях, семінарських та практичних заняттях студентам, слухачам та курсантам з навчальних дисциплін: «Адміністративне право» та «Адміністративна відповідальність».

Результати наукового дослідження використані у освітньому процесі Одеського державного університету внутрішніх справ:

1. Дзюбенко О.Л. Обмеження конституційних прав і свобод людини в умовах встановлення правового режиму карантину. *Порівняльно-аналітичне право*. Електронне наукове видання. 2020. № 4. С. 57–64.

2. Дзюбенко О.Л. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 6 (vol. 1). С. 80–85.

3. Дзюбенко О. Л. Поняття карантину та його співвідношення з суміжними категоріями. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Серія «ПРАВО». Вип. 30. 2020. С. 91–98.

4. Дзюбенко О. Порушення правил щодо карантину людей: характеристика складу адміністративного правопорушення. *Публічне право*. 2021. № 3 (43). С. 69–76.

5. Дзюбенко О. Л. Юридична відповідальність за порушення правил карантину. *Актуальні питання розвитку державності та правової системи в сучасній Україні* : тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 30–31 жовт. 2020 р.) / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2020. С. 116–120.

6. Дзюбенко О. Л. Адміністративно-правовий режим карантину. *Право як ефективний суспільний регулятор*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 19–20 лют. 2021 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2021. С. 116–119.

7. Дзюбенко О.Л. Легітимність обмеження конвенційних прав при запровадженні карантину. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали XI Міжнародної наук.-практ. онлайн-конф. (м. Одеса, 24 жовтня 2024 р.). Одеса : ОДУВС, 2024. С. 205–206.

Члени комісії:

Директор інституту права та безпеки
доктор юридичних наук, професор

 Олег ШКУТА

Завідувач кафедри
адміністративно-правових дисциплін
інституту права та безпеки
доктор юридичних наук, професор

 Аліна ДЕНИСОВА

Т.в.о. начальника відділу
організації освітнього процесу
підполковник поліції

 Віктор ГРІШИН

ЗАТВЕРДЖУЮ

Т.в.о. першого проректора Одеського
державного університету
внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор
полковник поліції



Максим КОРНІЄНКО

«*14*» *03* 2025 року

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ

результатів дисертаційного дослідження на тему:

«Адміністративна відповідальність за порушення правил щодо карантину людей» Дзюбенка Олександра Леонідовича у наукову діяльність Одеського державного університету внутрішніх справ

Комісія у складі:

- 1) начальника відділу організації наукової діяльності ОДУВС, кандидата юридичних наук, доцента Домброван Наталії, підполковника поліції;
- 2) ученого секретаря секретаріату Вченої ради ОДУВС, кандидата педагогічних наук Ісаєнка Максима;
- 3) начальника відділу аспірантури (ад'юнктури) і докторантури ОДУВС, кандидата юридичних наук Теслюк Ірини

склали цей акт про те, що висновки, пропозиції, результати дослідження, рекомендації, розроблені Дзюбенком Олександром у ході роботи над дисертаційним дослідженням на тему: «Адміністративна відповідальність за порушення правил щодо карантину людей» застосовуються у науково-дослідній роботі Одеського державного університету внутрішніх справ з метою подальшої розробки проблемних питань, пов'язаних із дослідженням адміністративної відповідальності за правопорушення правил щодо карантину людей.

Зазначені наукові напрацювання Дзюбенка Олександра були використані під час підготовки фахових наукових статей та тез доповідей на науково-практичних конференціях:

1. Дзюбенко О.Л. Обмеження конституційних прав і свобод людини в умовах встановлення правового режиму карантину. *Порівняльно-аналітичне право*. Електронне наукове видання. 2020. № 4. С. 57–64.
2. Дзюбенко О.Л. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 6 (vol. 1). С. 80–85.

3. Дзюбенко О. Л. Поняття карантину та його співвідношення з суміжними категоріями. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. Серія «ПРАВО». Вип. 30. 2020. С. 91–98.

4. Дзюбенко О. Порушення правил щодо карантину людей: характеристика складу адміністративного правопорушення. *Публічне право*. 2021. № 3 (43). С. 69–76.

5. Дзюбенко О. Л. Юридична відповідальність за порушення правил карантину. *Актуальні питання розвитку державності та правової системи в сучасній Україні* : тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 30–31 жовт. 2020 р.) / За заг. ред. Т.О. Коломось. Запоріжжя : ЗНУ, 2020. С. 116–120.

6. Дзюбенко О. Л. Адміністративно-правовий режим карантину. *Право як ефективний суспільний регулятор*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 19–20 лют. 2021 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2021. С. 116–119.

7. Дзюбенко О.Л. Легітимність обмеження конвенційних прав при запровадженні карантину. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України*: матеріали XI Міжнародної наук.-практ. онлайн-конф. (м. Одеса, 24 жовтня 2024 р.). Одеса : ОДУВС, 2024. С. 205–206.

Члени комісії:

**Начальник відділу організації
наукової діяльності ОДУВС
кандидат юридичних наук, доцент
підполковник поліції**

Наталія ДОМБРОВАН

**Учений секретар секретаріату
Вченої ради ОДУВС
кандидат педагогічних наук**

Максим ІСАЄНКО

**Начальник відділу аспірантури
(ад'юнктури) і докторантури ОДУВС
кандидат юридичних наук**

Ірина ТЕСЛЮК

Додаток В

Найменування областей, міст	2020				2021				2022			
	(ч.1 ст.44-3 КУпАП)		(ч.2 ст.44-3 КУпАП)		(ч.1 ст.44-3 КУпАП)		(ч.2 ст.44-3 КУпАП)		(ч.1 ст.44-3 КУпАП)		(ч.2 ст.44-3 КУпАП)	
	Виявлено осіб, які вчинили адміністративні правопорушення	Виявлено адміністративних правопорушень	Виявлено осіб, які вчинили адміністративні правопорушення	Виявлено адміністративних правопорушень	Виявлено осіб, які вчинили адміністративні правопорушення	Виявлено адміністративних правопорушень	Виявлено осіб, які вчинили адміністративні правопорушення	Виявлено адміністративних правопорушень	Виявлено осіб, які вчинили адміністративні правопорушення	Виявлено адміністративних правопорушень	Виявлено осіб, які вчинили адміністративні правопорушення	Виявлено адміністративних правопорушень
АР Крим	128	128	1	1	4	4	29	30			6	6
Вінницька	1969	2058	2324	2574	1866	1978	13495	17293	187	193	314	331
Волинська	2002	2095	1535	1656	580	642	10618	12830	27	27	238	246
Дніпропетровська	6652	7034	3135	3351	3482	4104	16429	19286	137	151	504	538
Донецька	2076	2169	4204	4701	2230	2412	14778	18064	423	438	299	309
Житомирська	2838	2960	2297	2439	4449	5118	12337	15523	1180	1399	536	588
Закарпатська	1319	1365	1979	2063	2255	2476	25524	32123	1333	1408	1484	1540
Запорізька	2185	2317	2303	2391	4182	4618	20595	23960	286	295	570	591
Івано-Франківська	1009	1063	2872	3025	608	644	15771	19325	36	39	17	17
Київська	2232	2697	2215	2301	1775	1929	16107	18507	166	166	423	440
м. Київ	6086	6918	2730	2841	3414	4364	38792	46099	22	22	1075	1142
Кіровоградська	527	556	857	910	135	141	4125	5300	2	2	110	118
Луганська	1230	1281	1221	1281	1039	1161	7177	8614	135	141	208	221
Львівська	4228	4409	3655	3952	2487	2630	19417	22686	375	379	351	361
Миколаївська	949	1052	1139	1242	309	936	6437	8474	3	21	90	93
Одеська	4869	5367	3648	3858	4944	5670	20207	24833	378	395	556	581
Полтавська	1079	1166	1658	1769	766	862	8309	10710	161	166	307	320
Рівненська	1351	1491	2273	2369	1532	1788	7239	8458	104	107	181	186
м. Севастополь												
Сумська	1863	1948	1557	1785	1309	1413	8177	13313	300	324	369	419
Тернопільська	2250	2590	2695	2841	2542	2900	15048	17652	310	336	403	412
Харківська	5445	5678	2617	2729	1234	1353	19853	23528	53	57	625	651
Херсонська	2857	3033	1490	1563	864	899	13437	15954	229	239	552	571
Хмельницька	2354	2560	2574	2734	3298	3969	20155	27084	567	639	809	877
Черкаська	1193	1248	882	917	1930	2224	10162	13644	553	629	457	497
Чернігівська	1025	1073	1121	1221	388	423	5200	6748	8	8	153	163
Чернівецька	2000	2158	2542	2789	1737	1970	10670	15117	446	474	512	543
Всього по Україні	61716	66414	55524	59303	49359	56628	360088	445155	7421	8055	11149	11761