

ОБМЕЖЕННЯ, ЩО МОЖУТЬ БУТИ ЗАСТОСОВНІ ПІД ЧАС ВВЕДЕННЯ РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОЇ СИТУАЦІЇ

Відзначено, що ст. 64 Конституції України передбачає, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Режим надзвичайної ситуації не дає права встановлювати обмеження конституційних прав і свобод. Саме тому для з'ясування питання щодо застосування обмежень під час введення режиму надзвичайної ситуації ми розглянемо нижче окремі актуальні аспекти.

Запропоновано, що обмеження, що можуть бути застосовні під час введення режиму надзвичайної ситуації, – це тимчасові правообмежувальні заходи, які встановлюються на певній території чи місцевості, об'єкті компетентним суб'єктом публічної адміністрації в результаті виникнення природної чи техногенної небезпеки, що спричиняє загрозу життю або здоров'ю населення, виникненню великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також призводить до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності до стабілізації ситуації на визначеній території.

Поряд з обмеженнями, що діють під час адміністративно-правового режиму надзвичайних ситуацій, також варто вести мову і про ще один вид режиму, який сприяє забезпеченню та реалізації заходів на його виконання. В цьому разі маємо на увазі адміністративно-правовий режим обмежень під час протиепідеміологічної ситуації, тобто систему адміністративно-правових обмежень, що спрямовані на захист життя та здоров'я населення. Слід відзначити, що з виникненням та розповсюдженням в Україні COVID-19 дотримання протиепідеміологічного режиму поряд з режимом надзвичайної ситуації є беззаперечним та вкрай необхідним.

Визначено, що особливістю застосування обмежень, що можуть бути застосовні під час введення режиму надзвичайної ситуації є: 1) мають тимчасовий характер; 2) обмеження, що визначені в підзаконних нормативно-правових актах, які встановлюють запровадження режиму надзвичайної ситуації, мають рекомендаційний характер; 3) за порушення встановлених обмежень особу може бути притягнуто до адміністративної відповідальності; 4) застосовуються уповноваженим суб'єктом владних повноважень; 5) визначають межі правової поведінки фізичних осіб.

Ключові слова: обмеження, адміністративно-правовий режим, заборони, конституційні права та свободи, надзвичайна ситуація.

It is noted that Article 64 of the Constitution of Ukraine provides that the constitutional rights and freedoms of a person and a citizen may not be restricted except in cases provided for by the Constitution of Ukraine. In the event of a martial law or a state of emergency, separate restrictions on rights and freedoms may be imposed, indicating the duration of such restrictions. The emergency regime does not give the right to impose restrictions on constitutional rights and freedoms. For this reason, we will look at some of the following topical issues to help you understand when applying emergency restriction.

It is suggested that the restrictions that may apply to the introduction of an emergency regime are temporary restrictive measures that are imposed in a particular territory or locality, object by a competent public administration entity in the event of a natural or man-made hazard that threatens life or the health of the population, the occurrence of a

large number of casualties and casualties, the infliction of considerable material losses, and also the impossibility of living of the population in such territory or Object itself, proceedings on it economic activity to stabilize the situation in certain areas.

Along with the restrictions that apply during the administrative and legal regime of emergencies, it is also worth mentioning another type of regime that facilitates the provision and implementation of measures for its implementation. In this case, we mean the administrative-legal regime of restrictions during the anti-epidemiological situation, that is, the system of administrative-legal restrictions aimed at protecting the life and health of the population. It should be noted that with the emergence and spread in Ukraine of COVID-19, adherence to the anti-epidemiological regime, along with the emergency situation, is indisputable and essential.

It is determined that the peculiarities of applying the restrictions that can be applied during the introduction of emergency mode are: 1) they are temporary; 2) the restrictions specified in the subordinate legal acts, which establish the introduction of the emergency regime, are advisory; 3) a person may be brought to administrative liability for violation of the established restrictions; 4) applied by an authorized subject of authority; 5) determine the boundaries of legal behavior of individuals.

Key words: *restrictions, administrative and legal regime, prohibitions, constitutional rights and freedoms, emergency.*

Вступ. Часто введення спеціальних режимів передбачає застосування з боку уповноважених суб'єктів публічної адміністрації обмежувальних заходів, які спрямовані певною мірою на уцілення прав та свобод громадян України, іноземців, осіб без громадянства, а також прав інших суб'єктів приватного права. Однак обмеження прав та свобод повинні бути застосовані лише на підставі Конституції України та законів України. Саме закони, а не підзаконні нормативно-правові акти мають юридичну силу законного застосування обмежувальних заходів та введення певного режиму – режиму надзвичайної ситуації.

Окремі питання обмежень у праві були предметом наукових досліджень: А.М. Денисової (наукова праця «Правові обмеження»); С.О. Кузніченко (наукова праця «Обмеження прав і свобод людини в умовах надзвичайних правових режимів»); О.В. Левади (дисертаційне дослідження на тему: «Правові обмеження як засоби попередження зловживання правом (теоретико-правовий аспект)»); В.Г. Чорної (дисертаційне дослідження на тему: «Обмеження в адміністративному праві») та інші.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття змісту та умов застосування обмежень, що можуть бути запроваджені під час введення режиму надзвичайної ситуації.

Виклад основного матеріалу. Зовсім нещодавно розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 березня 2020 року № 324-р «Про встановлення режиму надзвичайної ситуації у м. Києві» було встановлено режим надзвичайної ситуації для територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту м. Києва та деяких інших регіонів України [1]. Таким чином, після введення в дію цього розпорядження щодо дій фізичних та юридичних осіб були встановлені певні обмеження та, відповідно, передбачено застосування обмежувальних заходів. Однак слід відзначити, що ст. 64 Конституції України передбачено, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції України [2]. Отже, очевидно, що режим надзвичайної ситуації не дає права встановлювати обмеження конституційних прав і свобод. Саме тому для з'ясування питання щодо застосування обмежень під час введення режиму надзвичайної ситуації ми розглянемо нижче окремі актуальні аспекти.

В.Б. Рушайло, досліджуючи поняття та види адміністративно-правових режимів, стверджує, що правовий режим – це заснована на єдиних правових принципах та встановлена законодавством система правового впливу, яка використовує специфічні юридичні форми і методи впливу на суспільні відносини [3, с. 16].

Теоретик-адміністративіст Д.М. Бахрах під адміністративно-правовим режимом пропонує розуміти діяльність органів і посадових осіб державної адміністрації у їх взаємодії з громадянами та організаціями, а також між її ланками під час реалізації ними своїх функ-

ціональних обов'язків, під час регулюванні ними різних соціальних об'єктів і процесів. Він може бути позначений як загальний режим діяльності державної адміністрації, розрахований на повсякденну адміністративну діяльність, типові соціально-управлінські ситуації. Водночас, коли потрібні спеціальні, особливі заходи виконавчої діяльності, що застосовуються на чітко визначеній території щодо певного об'єкта або предмета, встановлюються спеціальні адміністративно-правові режими [4, с. 311–312].

Ю.П. Битяк у підручнику «Адміністративне право» під «адміністративно-правовим режимом» пропонує розуміти «визначену систему адміністративно-правових способів регулювання, які проявляються у централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин» [5, с. 276]. Тобто автор звертає увагу на суб'єкт запровадження адміністративно-правового режиму та різні засоби правового впливу, що використовуються.

В.Г. Чорна, досліджуючи теорію обмежень в адміністративному праві, визначає поняття «адміністративно-правовий режим» як систему засобів правового впливу, заснованих на правових принципах, що використовують уповноважені суб'єкти публічної адміністрації з метою регулювання суспільних відносин [6, с. 246]. В цьому разі варто б акцентувати увагу на особливих умовах, у яких виникають ці суспільні відносини, адже обмежувальні заходи це насамперед зміна юридичного стану перебування населення, а також перебування населення в незвичних, а іноді і критичних для себе умовах життя. І тому в цьому разі варто наголосити на зміні звичайного середовища перебування та функціонування особи.

Особливості адміністративно-правових режимів обмежень визначаються: 1) сферою їх застосування; 2) необхідністю тимчасового обмеження конституційних прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб; 3) межею дозволеної (можливої) поведінки суб'єктів адміністративного права; 4) обов'язковістю виконання приписів суб'єктів застосування; 5) змістом приписів адміністративного режиму правових обмежень, що утворюють режимні правила, що складаються із заборонних і зобов'язуючих адміністративно-правових норм, які своєю чергою обмежують загальну правосуб'єктність фізичних і юридичних осіб; 6) особливостями регулювання правовідносин, що виникають між населенням і публічною адміністрацією стосовно дотримання правил, що регламентовані цим режимом, та застосуванням адміністративно-правового методу впливу; 7) правилами, встановленими в умовах дії певного адміністративно-правового режиму обмеження, порушення яких тягне за собою застосування заходів дисциплінарного та адміністративного примусу; 8) введення таких режимів, з одного боку, надає можливість органам влади ефективно діяти в різних форс мажорних ситуаціях, забезпечуючи можливість виконання ними своїх функцій, з іншого – є найважливішим правовим засобом забезпечення правосуб'єктності фізичних і юридичних осіб; 9) підставою для запровадження адміністративного режиму правових обмежень є закони України та підзаконні нормативно-правові акти, а повноваження щодо їх реалізації належать до компетенції Верховної України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування [7; 6, с. 248–249].

Адміністративно-правовий режим надзвичайної ситуації є підвидом адміністративних режимів обмежень, що встановлюють безпосередньо адміністративно-правові обмеження [6, с. 249].

Згідно з п. 24 ч. ст. 2 Кодексу цивільного захисту населення надзвичайна ситуація – це обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка 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 [8, ст. 2].

Підставою для запровадження режиму надзвичайної ситуації в Україні є виникнення 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 у разі спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства [9].

Основним елементом режиму надзвичайної ситуації є система надзвичайних заходів – сукупність норм і адміністративно-організаційних дій, здійснюваних органами влади з метою обмеження прав громадян і організацій, покладання на них додаткових обов'язків. Закріплюю-

чи перелік прав і свобод, які можуть бути правомірно обмежені лише в умовах надзвичайного стану, законодавець виходить з такого: це має сприяти нейтралізації, усуненню загрози безпеці; вони повинні бути пропорційними можливості їх реального обмеження; ряд прав і свобод не підлягає обмеженню.

Таким чином, *адміністративно-правовий режим обмежень під час надзвичайної ситуації має такі особливості*: 1) виражається шляхом застосування імперативних методів у відповідній сфері діяльності; 2) забезпечується через застосування заходів адміністративного примусу до відповідних суб'єктів; 3) об'єктом можуть виступати природні ресурси, енергетичні ресурси тощо; 4) суб'єктами адресатами є як фізичні, так і юридичні особи; 5) є тимчасовим заходом; 6) реалізується відповідним компетентним суб'єктом у межах повноважень та компетенції; 7) правовий порядок його застосування визначається у відповідному нормативно-правовому акті; 8) є адміністративно-правовим режимом, що встановлює безпосередньо адміністративно-правові обмеження (що є тимчасовими, визначаються наявністю юридичного факту) [6, с. 256–257].

Отже, на нашу думку, *обмеження, що можуть бути застосовні під час введення режиму надзвичайної ситуації*, – це тимчасові правообмежувальні заходи, які встановлюються на певній території чи місцевості, об'єкті компетентним суб'єктом публічної адміністрації в результаті виникнення природної чи техногенної небезпеки, що спричиняє загрозу життю або здоров'ю населення, виникненню великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також призводить до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності до стабілізації ситуації на визначеній території.

Поряд з обмеженнями, що діють під час адміністративно-правового режиму надзвичайних ситуацій, також варто вести мову і про ще один вид режиму, який сприяє забезпеченню та реалізації заходів на його виконання. В цьому разі маємо на увазі адміністративно-правовий режим обмежень під час протиепідеміологічної ситуації, тобто систему адміністративно-правових обмежень, що спрямовані на захист життя та здоров'я населення. Слід відзначити, що з виникненням та розповсюдженням в Україні COVID-19 дотримання протиепідеміологічного режиму поряд з режимом надзвичайної ситуації є беззаперечним та вкрай необхідним.

З метою охорони здоров'я населення, забезпечення оптимальних умов перебування хворих у закладах охорони здоров'я і нормальних умов праці медичних працівників держава забезпечує дотримання належного санітарно-гігієнічного та протиепідемічного режиму шляхом запровадження певних адміністративних обмежень. Відповідальність за виконання санітарних правил покладається на керівників закладів та установ охорони здоров'я. Вимоги санітарних правил є обов'язковими для юридичних та фізичних осіб – суб'єктів інвестиційної діяльності на території України незалежно від їх відомчого підпорядкування і форм власності. Як пацієнти, так і медичний персонал закладів охорони здоров'я можуть бути джерелом збудників внутрішньо-лікарняних інфекцій [10, с. 60–65].

Об'єктами протиепідеміологічного режиму є: функціональні приміщення, операційні, післяопераційні, пологові будинки, палати інтенсивної терапії фізіотерапевтичного відділення, приміщення для зберігання сильнодіючих і отруйних речовин, аптечні склади, приміщення для приготування лікарських засобів, лабораторії відділень терапевтичної стоматології, лабораторії ортопедичної стоматології [10, с. 62], а також дошкільні та шкільні навчальні заклади, вищі навчальні заклади тощо.

Обмеження, що можуть застосовуватися, пов'язані із: 1) температурним режимом (оптимальна температура влітку 22–24°C, узимку – 20–21°C із застосуванням центрального опалення); 2) визначеним технічним забезпеченням; 3) вимогами щодо вентиляції та кондиціонування приміщення; 4) організацією та проведенням дезінфекційних заходів – системою заходів, спрямованих на знищення збудників хвороб та створення умов, що перешкоджають їх поширенню в навколишньому середовищі; 5) навчальним процесом у закладах освіти: від дошкільних – до вищих навчальних закладів; 6) обмеженням перебування в громадських місцях з метою припинення поширення інфекційних хвороб; 7) обмеженням проведення масових зібрань (з'їздів, семінарів, симпозіумів тощо), масових культурно-розважальних та інших заходів, роботи закладів, установ, пов'язаних з великою скупченістю людей (кінотеатри, комп'ютерні зали, розважальні установи тощо) [6, с. 268–269].

У разі появи масових інфекційних хвороб, тобто виникнення епідемії, комплекс протиепідемічних заходів включає: санітарно-епідемічну розвідку і спостереження; організацію режимно-обмежувальних заходів; екстрену і специфічну профілактику; використання індивідуальних і

колективних засобів захисту; лікувально-евакуаційні заходи: обеззараження (дезінфекцію, дезінсекцію, дератизацію) і санітарну обробку осіб, що знаходилися в епідемічному середовищі [11].

Застосування цього режиму та відповідної системи протиепідеміологічних заходів має місце під час ведення та дії в Україні карантину, що спричинено появою та поширенням Covid-19.

До режимно-обмежувальних заходів протиепідеміологічного спрямування належать карантин та обсервація. Карантин (від італійського *guarantina* – сорок) – це система адміністративних та медико-санітарних заходів, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб. Під час карантину проведені раніше обсерваційні заходи посилюються додатковими режимними заходами. Протиепідемічні заходи під час карантину проводяться медичною службою під контролем епідеміологів. Для контролю входу людей, в'їзду транспорту, завезення продуктів, за виїздом з карантинної зони на залізничних вокзалах, автомагістралях, у морських та річкових портах, аеропортах службою зовнішнього оточення виставляються КПП, у складі яких силами та засобами органи охорони здоров'я розгортаються санітарні контрольні пункти. Зняття карантину або обмежувальних дій здійснюється після закінчення терміну інкубаційного періоду певного захворювання, який триває з моменту ізоляції останнього хворого та проведення заключної дезінфекції в осередку захворювання [12].

Варто відзначити, що на території України у зв'язку з поширенням на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, було прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211 «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2», якою встановлено з 12 березня 2020 р. до 24 квітня 2020 р. на всій території України карантин та встановлено певні адміністративно-правові обмеження.

Таким чином, **особливостями застосування обмежень, що можуть бути застосовні під час введення режиму надзвичайної ситуації**, є: 1) мають тимчасовий характер; 2) обмеження, що визначені в підзаконних нормативно-правових актах, які встановлюють запровадження режиму надзвичайної ситуації, мають рекомендаційний характер; 3) за порушення встановлених обмежень особу може бути притягнуто до адміністративної відповідальності; 4) застосовується уповноваженим суб'єктом владних повноважень; 5) визначають межі правової поведінки фізичних осіб.

Список використаних джерел:

1. Про встановлення режиму надзвичайної ситуації у м. Києві: затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 березня 2020 року №324-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-vstanovlennya-rezhimu-nadzvichajnoyi-situaciyi-u-m-kiyevi-324200320>.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1996. № 30. Ст. 141.
3. Рушайло В.Б. Адміністративно-правовые режимы : монографія. Москва : Издательство «Щит – М», 2000. 264 с.
4. Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник для вузов. Москва : НОРМА, 2002. 467 с.
5. Административное право Украины : учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гарашук и др. ; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Харьков : Право, 2003. 576 с.
6. Чорна В.Г. Обмеження в адміністративному праві : дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук зі спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право». Харків : ХНУВС, 2019. 517 с.
7. Чорна В.Г. Поняття та особливості адміністративно-правових режимів обмежень. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. №4. 2018. С. 36–39.
8. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради*, 2013. № 34-35. Ст.458.
9. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. *Відомості Верховної Ради України*, 2000. № 23. Ст.176.
10. Салманов Айдин Санітарно-протиепідеміологічний режим у закладах охорони здоров'я. Медична практика : організаційні та правові аспекти. 2011. №2. С. 60–65. URL: <http://zarifacenter.org/articles/article084.pdf>
11. Денисенко В.О., Івженко С.М., Калязін Ю.В. Основи безпеки життєдіяльності. Навчальний посібник. URL: <http://www.nmc.poltava.ua/file/mm/bzhd1.files/obzhd10u6.htm>.
12. Організація режимно-обмежувальних заходів у епідемічних осередках. URL: <https://studfiles.net/preview/2265485/page/2/>