

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ КАРАНТИННИХ НОРМ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ КОРОНАВІРУСУ

PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR VIOLATION OF QUARANTINE NORMS IN CONDITIONS OF CORONAVIRUS PANDEMY

Більченко А.Г.,

*студентка факультету міжнародного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Сайчук О.К.,

*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена дослідженню особливостей адміністративної відповідальності за порушення карантинних норм. Вивчено стан законодавчого регулювання та проведено аналіз чітко визначених правил та норм карантинного режиму на території України. Опрацьовано законодавчі акти, які регулюють відносини у сфері захисту населення від інфекційних хвороб і охорони здоров'я на території України. Розкрито сучасні підходи до розуміння таких понять, як: «обсервація», «самоізоляція», «правила карантину», «порушення санітарно-гігієнічних норм», «порушення санітарно-протиепідемічних норм». Проведено аналіз статей відповідних нормативно-правових актів, у яких визначені чіткі норми обмежувальних заходів щодо карантинного режиму та відповідальність за їх недодержання; розкрито особливості окремих статей законодавчих актів, їхню внутрішню будову.

Здійснено аналіз повноважень найвищого органу виконавчої влади України у сфері захисту населення від інфекційних хвороб, що необхідні для запобігання поширенню епідемій, пандемій, зокрема поширенню коронавірусної хвороби.

В умовах сучасних подій уряд повинен упроваджувати ефективні заходи протидії пандемії та запобігання розповсюдженню цієї хвороби, адже всі країни Європи закрили свої кордони і намагаються боротися з досі небаченим вірусом, знижувати динаміку захворюваності. Кожного дня встановлюються більш жорсткі правила, які повинні забезпечити населення від зараження, а також поліпшити ситуацію не тільки у країнах Європи, але й в Україні. Сьогодні необхідна швидка реакція та законодавча ініціатива в боротьбі з пандемією, щоб якнайшвидше оптимізувати ситуацію на території держави. Тому питання, пов'язане з карантинними заходами, потребує широкого роз'яснення та впровадження нових норм щодо охорони здоров'я.

Автори приділяють увагу досвіду іноземних держав у застосуванні конкретної відповідальності за порушення карантину – здійснення порівняльного аналізу такої відповідальності та відмінності в застосуванні. Визначено найбільш проблемні та перспективні напрями подальших досліджень.

Ключові слова: карантин, обсервація, самоізоляція, коронавірусна хвороба, карантинні правила та норми, адміністративна відповідальність, порушення норм карантину.

The article is devoted to the study of peculiarities of calling to account for administrative liability for violation of quarantine norms. The state of legislative regulation was studied and the clearly defined rules and norms of the quarantine regime on the territory of Ukraine were analyzed. Legislative acts regulating relations in the field of protection of the population against infectious diseases and health care in the territory of Ukraine have been elaborated. Modern approaches to understanding such categories of concepts as "observation", "self-isolation", "quarantine rules", "violations of sanitary and hygienic norms", "violations of sanitary and epidemic norms" are revealed. The articles of relevant normative legal acts were analyzed, in which clear norms of restrictive measures concerning the quarantine regime and responsibility for their non-compliance were defined; the peculiarities of certain articles of legislative acts, their internal structure are revealed.

The authorizations of the highest executive authority of Ukraine in the field of population protection against infectious diseases, which are necessary to prevent the spread of epidemics, pandemics, including the spread of coronavirus disease, are analyzed.

In the face of current events, the government must take effective measures to counteract the pandemic and prevent the spread of the disease, as all European countries have closed their borders and are trying to combat the hitherto unprecedented virus and reduce the incidence rate. Tougher rules are set every day that should protect the population from the infection, as well as improve the situation not only in Europe but also in Ukraine. Today, a swift response and legislative initiative to combat the pandemic is needed to optimize the situation on the territory of the country as soon as possible. Therefore, the issue related to quarantine measures requires broad clarification and implementation of new health rules.

The authors draw attention to the experience of foreign countries in applying specific liability for quarantine violations – to carry out a comparative analysis of such liability and differences in application. The most problematic and promising areas of further research are identified.

Key words: quarantine, observation, self-isolation, coronavirus, quarantine rules and regulations, administrative responsibility, quarantine violations.

Постановка проблеми. У практиці охорони здоров'я термін «карантин» розуміється як відокремлення осіб (або громад), які зазнали інфекційного захворювання [9, с. 1]. Тому з моменту поширення COVID-19 більшість держав установлюють жорсткі обмеження щодо карантину, які є досить схожими: закриття кордонів, обов'язкова обсервація протягом чотирнадцяти днів для осіб, які повернулися з-за кордону, заборона проведення будь-яких масових заходів, перехід на дистанційну роботу, суцільна самоізоляція. За недодержання таких правил настає конкретно визначена відповідальність: від накладання штрафу до тюремного ув'язнення.

В умовах складної ситуації, із 12 березня 2020 р. на території України був установлений карантин із метою запобігання поширенню на території України гострої

респіраторної хвороби COVID-19. Натомість деякі громадяни, не звертаючи уваги на чітко визначені заборони, порушують норми українського законодавства. Тому урядом запроваджуються певні обмеження, за недотримання яких настає адміністративна відповідальність.

Стан опрацювання. Ця проблематика є порівняно новою натепою, що свідчить про її актуальність. А отже, і питанням, пов'язаним із порушенням карантинних правил, приділяється недостатньо уваги не тільки в законодавстві, а й у працях вітчизняних науковців. Тому особливу увагу варто приділити напрацюванням закордонних науковців, серед яких В. Пармет, Е. Венді, С. Тан, М. Сінья, С. Брукс, С. Савастано, Р. Вебстер, Л. Сміт, С. Весселі, Л. Вудленд, Л. Барреа, Н. Грінберг, А. Коллао, Д. Лян, Дж. Рубін, Р. Упшур.

Метою статті є визначення змісту обмежень і аналіз відповідальності, пов'язаної з недодержанням карантинних правил в умовах пандемії, на засадах адміністративного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Відносини у сфері захисту населення від інфекційних хвороб регулюються Основами законодавства України про охорону здоров'я [3], законами України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [5], «Про захист населення від інфекційних хвороб» [7]. Відповідальність за недодержання норм, зазначених у вищевказаних нормативно-правових актах, настає згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [1] та Кримінальним кодексом (далі – КК) України [2]. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [7], карантин – це адміністративні та медико-санітарні заходи, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб.

Повноваженнями у сфері захисту населення від інфекційних хвороб наділений Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), який розробляє та затверджує перелік товарів протиепідемічного призначення, що необхідні для запобігання поширенню епідемій, пандемій, зокрема поширенню коронавірусної хвороби (COVID-2019), а також затверджує правила санітарної охорони на території України. Посилаючись на ст. 28 цього Закону [7], треба зазначити, що санітарна охорона території України забезпечується проведенням профілактичних і протиепідемічних заходів та санітарно-епідеміологічним наглядом. Санітарно-епідеміологічний нагляд здійснюють санітарно-карантинні підрозділи відповідних органів державної санітарно-епідеміологічної служби.

Згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» [4], КУпАП [1] було доповнено ст. 44–3, де наголошено: «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, – тягне за собою накладення штрафу на громадян від однієї до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 17 тис. грн до 34 тис. грн), і на посадових осіб – від двох до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 34 тис. грн до 170 тис. грн)».

Отже, вказана норма є бланкетною (така, що не встановлює чітких правил поведінки, натомість відсилає до інших нормативно-правових актів, які регулюють правила карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм і є обов'язковими для виконання). Так, відповідно до ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [7], карантин встановлюється КМУ. У рішенні про встановлення карантину затверджуються необхідні профілактичні, протиепідемічні й інші заходи, встановлюються тимчасові обмеження прав фізичних і юридичних осіб і додаткові обов'язки, що покладаються на них. Тому такі заходи є певними правилами, через недодержання яких настає адміністративна відповідальність, передбачена у ст. 44–3 КУпАП.

Для чіткого визначення відповідальності за порушення карантинних норм варто дати роз'яснення таким термінам, як «санітарно-протиепідемічні правила і норми», «обсервація», «самоізоляція».

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [7], санітарно-протиепідемічні правила і 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».

Щодо визначення терміна «обсервація», за ст. 1 цього Закону [7], – це «перебування особи, стосовно якої є ризик поширення інфекційної хвороби, в обсерваторії з метою її обстеження та здійснення медичного нагляду за нею. Тривалість обсервації у більшості випадків визначається тривалістю інкубаційного періоду (протягом 14-ти днів)».

У свою чергу, термін «самоізоляція», за ст. 1 цього Закону [7], – це «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. Терміни «самоізоляція» та «ізоляція» є взаємозамінними».

1. Розуміння термінів і конкретно визначених правил має значний вплив на встановлення відповідальності, яка настає виключно за порушення правил. Необхідно зазначити, що відповідно до ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [7], із метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19 від 10 березня 2020 р. КМУ запровадив чіткі норми обмежувальних заходів, що визначені в постанові № 211 [6]. Визначено головні зміни даної постанови, згідно з якими заборонено:

1) перебування у громадських місцях без вдягнутих засобів індивідуального захисту, зокрема респіратора або захисної маски, у тому числі виготовлених самостійно;

2) переміщення групою осіб у кількості більше ніж дві особи;

3) перебування у громадських місцях осіб, які не досягли 14 років, без супроводу батьків, усиновлювачів, опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів, інших осіб відповідно до закону або повнолітніх родичів дитини;

4) відвідування закладів освіти її здобувачами;

5) відвідування парків, скверів, зон відпочинку, лісопаркових і прибережних зон;

6) відвідування спортивних та дитячих майданчиків;

7) проведення всіх масових (культурних, розважальних, спортивних, соціальних, релігійних, рекламних та інших) заходів;

8) роботу суб'єктів господарювання, яка передбачає приймання відвідувачів, зокрема закладів громадського харчування (ресторанів, кафе тощо), торговельно-розважальних центрів, інших закладів розважальної діяльності, фітнес-центрів, закладів культури, торговельного і побутового обслуговування населення;

9) регулярні та нерегулярні перевезення пасажирів автомобільним транспортом у міському, приміському, міжміському, внутрішньообласному та міжобласному сполученні, зокрема пасажирські перевезення на міських автобусних маршрутах у режимі маршрутного таксі;

10) перевезення пасажирів залізничним транспортом в усіх видах внутрішнього сполучення (приміське, міське, регіональне та дальнє).

11) перебування на вулицях без документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство чи її спеціальний статус;

12) самовільне залишення місць обсервації (ізоляції).

Якщо досліджувати питання про притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 44–3 КУпАП, то згідно з методичними рекомендаціями щодо складання протоколів про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 44–3 КУпАП [8], який був затверджений виконавчим органом Київської міської ради, встановлюється чіткий порядок оформлення таких протоколів:

1) порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення визначається КУпАП та іншим процесуальним законодавством України;

2) протокол про адміністративне правопорушення (у разі його оформлення) складається у двох примірниках, один з яких під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності. Якщо правопорушення вчинено кількома особами, то протокол про адміністративне правопорушення складається на кожну особу окремо;

3) справа про адміністративне правопорушення розглядається районним судом за місцем його вчинення;

4) у разі оформлення протоколу уповноваженими на те особами суть адміністративного правопорушення повинна точно відповідати ознакам складу адміністративного правопорушення, зазначеним у відповідній статті КУпАП (як уже було зазначено, ст. 44-3 є бланкетною, тому відсилає до інших законодавчих актів, які встановлюють конкретні обмеження та порушення яких може вбачатися в діях тієї чи іншої особи). Службова особа, яка оформлює протокол, повинна керуватися чітко визначеними нормативно-правовими актами, щоби викласти суть правопорушення.

Під час аналізу адміністративної відповідальності за порушення карантинних правил та норм в Україні доцільно звернути увагу на досвід інших держав у застосуванні покарань до порушників законодавства в умовах пандемії COVID-19.

Наприкінці березня 2020 р. в Ісландії було встановлено штрафи, пов'язані з нормами соціального дистанціювання. Таке покарання призначається за порушення обов'язкового карантину чи ізоляції, відвідування зборів понад 20 осіб або організацію таких зборів. Найвищий можливий штраф за недодержання самоізоляції протягом обов'язкових 14 днів становить приблизно 250 тис. крон (1 600 євро), сума штрафу залежить від тяжкості порушення.

На території Польщі за будь-які порушення карантинного режиму поліція має право накладати стягнення до 30 тис. злотих (197 тис. грн). Тобто порушник може отримати як попередження, так і максимальний штраф, відповідно до ступеня такого порушення. Поліція, муніципальна варта в містах, пожежна служба та війська територіальної охорони уважно стежать за дотриманням встановлених норм.

У секції 271 Кодексу Сполучених Штатів Америки (далі – США) [10] також визначене покарання для осіб, які порушують законодавство про карантин: «Будь-яка особа, яка порушує будь-які норми, передбачені р. р. 264–266 цього заголовка, або будь-яке положення р. 269 цього заголовка чи

будь-яке інше правило, передбачене ним, або в'їжджає або відходить від меж будь-якої карантинної станції, наземної ділянки чи кріплення на споруді, незважаючи на норми і правила карантину або без дозволу відповідальної карантинної посадової особи, карається штрафом не більше 1 000 доларів США або позбавленням волі на строк не більше одного року або обома».

Найсуворіші штрафи через порушення карантинних правил передбачені в Чехії, Канаді й Австралії.

У Чехії сума штрафу становить 100 тис. євро за відмову від самоізоляції, у Канаді – 1 мільйон доларів або три роки в'язниці за поширення коронавірусної інфекції. В Австралії штраф за відмову від самоізоляції становить 20 тис. доларів, а повторний – 100 тис. доларів. У Великобританії карають на 1 000 євро за відмову від карантину або проходження тесту, у Словаччині – 1 659 євро за відмову від самоізоляції. В Австрії така відмова карається штрафом у 2 180 євро. В Італії сума штрафу – 206 євро або три місяці в'язниці.

Висновки. Отже карантин – це один із можливих ефективних заходів для мінімізації поширення та ризику захворювання. Реакція на раніше небачену пандемію вимагає конкретизації правових інструментів регулювання.

Водночас в адміністративному законодавстві наявні окремі недоліки щодо притягнення до адміністративної відповідальності за недодержання карантинних правил і норм. Уповноважена посадова особа може припускатися певних помилок під час складання протоколу про адміністративне правопорушення за ст. 44-3 КУпАП [1], а саме: 1) у протоколі не дотримані вимоги викладення суті адміністративного правопорушення; 2) до протоколу не долучено достатню кількість доказів, які підтверджують факт учинення правопорушення; 3) протокол складено щодо тих суб'єктів, які не можуть нести відповідальність за ст. 44-3 КУпАП (за статтею відповідальність несуть окремо визначені особи).

Досвід України й іноземних держав у застосуванні покарань до порушників законодавства в умовах пандемії COVID-19 дає можливість зробити висновок про ефективне та швидке реагування на зазначені обставини. Але, незважаючи на впроваджені та доповнені правила в нормативно-правових актах, питання, пов'язане з карантинними заходами на території України, досі потребує широкого роз'яснення та впровадження нових норм щодо охорони здоров'я.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 19.04.2020).
2. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 19.04.2020).
3. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 13 листопада 1992 р. № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> (дата звернення: 19.04.2020).
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 17 березня 2020 р. № 530-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text> (дата звернення: 19.04.2020).
5. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12> (дата звернення: 19.04.2020).
6. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : постанова КМУ від 11 березня 2020 р. № 211. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-n#Text> (дата звернення: 19.04.2020).
7. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 6 квітня 2000 р. № 1645-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text> (дата звернення: 19.04.2020).
8. Про методичні рекомендації щодо складання протоколів про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 44-3 КУпАП : розпорядження керівника робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 27 березня 2020 р. № 3. URL: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=https://kyivcity.gov.ua/img/item/general/5129.pdf> (дата звернення: 19.04.2020).
9. Wendy E., Parmet D., Michael S. Covid-19 – The Law and Limits of Quarantine. *The New England Journal of Medicine*. 2020. № 28. P. 1–3.
10. 42 U. S. Code § 271. Penalties for violation of quarantine laws, 2006. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/271>.