

УДК 342.76

**ОБМЕЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ
В УМОВАХ ВСТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ КАРАНТИНУ****RESTRICTIONS ON CONSTITUTIONAL RIGHTS AND HUMAN
FREEDOMS IN THE CONDITIONS OF ESTABLISHING THE LEGAL
QUARANTINE REGIME****Дзюбенко О.Л.,***керуючий партнер Адвокатського об'єднання «Лексарт»,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5238-2782>*

В статті проаналізовано обмеження прав і свобод людини і громадянина, що були встановлені постановами Кабінету Міністрів України для запобігання поширенню на території України COVID-19. З березня 2020 року на всій території України діє карантин, який представляє собою адміністративні та медико-санітарні заходи, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб. Такі заходи передбачають і встановлення певних обмежень конституційних прав і свобод. Так, постановами Кабінету Міністрів України було обмежено такі конституційні права і свободи: свободу пересування (ст.33), свободу світогляду і віросповідання (ст.35), право на мирні збори (ст.39), право на підприємницьку діяльність (ст. 42), право на працю (ст.43), право на страйк (ст.44), право на соціальний захист (ст.46), право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49), право на освіту (ст.53), а також принцип рівності за віковою ознакою (ст.24). Згідно статті 64 Основного Закону конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Встановлення обмежень прав і свобод людини і громадянина в Україні можливе лише в рамках особливого правового режиму (воєнний/надзвичайний стан) із зазначенням строків обмеження та вичерпним переліком прав, що підлягають обмеженню. Правовий режим карантину не є підставою для таких обмежень. І хоча порушення нормальних умов життєдіяльності суспільства через поширення коронавірусу SARS-CoV-2 вимагає стрімких та рішучих дій від органів державної влади, проте такі дії мають бути законними, пропорційними та відповідати меті встановлення. Обмеження прав і свобод людини є сферою дії не Кабінету Міністрів України, а Верховною Радою України, яка може встановлювати такі обмеження у законі відповідно до Конституції.

Ключові слова: карантин, ізоляція, конституційні права і свободи, коронавірус, обмеження прав і свобод, пандемія.

The article analyzes the restrictions on human and citizen's rights and freedoms established by the resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine to prevent the spread of COVID-19 in Ukraine. From March 2020, quarantine is in force throughout Ukraine, which is an administrative and health measures used to prevent the spread of particularly dangerous infectious diseases. Such measures include the establishment of certain restrictions on constitutional rights and

freedoms. Thus, the resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine restricted the following constitutional rights and freedoms: freedom of movement (Article 33), freedom of worldview and religion (Article 35), the right to peaceful assembly (Article 39), the right to entrepreneurial activity (Article 42), the right to work (Article 43), the right to strike (Article 44), the right to social protection (Article 46), the health protection, medical care and medical insurance (Article 49), the right to education (Article 53), as well as the principle of equality on the basis of age (Article 24). According to Article 64 of the Basic Law, the constitutional human and citizen's rights and freedoms shall not be restricted, except in cases envisaged by the Constitution of Ukraine. Establishment of restrictions on human and citizen's rights and freedoms in Ukraine is possible only within the framework of a special legal regime (martial law / state of emergency) with an indication of the period of restriction and an exhaustive list of rights subject to restriction. The legal quarantine regime is not a basis for such restrictions. Although the disruption of normal living conditions through the spread of coronavirus SARS-CoV-2 requires swift and decisive action by public authorities, such action must be lawful, proportionate and consistent with the purpose of the establishment. Restrictions on human rights and freedoms are not the scope of the Cabinet of Ministers of Ukraine, but the Verkhovna Rada of Ukraine, which may establish such restrictions in law in accordance with the Constitution.

Key words: quarantine, isolation, constitutional rights and freedoms, coronavirus, restriction of rights and freedoms, pandemic.

Постановка проблеми. За роки незалежності Україна вперше зіткнулась з такою масштабною епідемією вірусного захворювання: на середину листопада 2020 року лабораторно підтверджено півмільйона випадків COVID-19, з них більше 9,5 тисяч летальних. Наслідки даної хвороби та швидкість її розповсюдження у світі змусили більшість держав приймати рішучі дії 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 жорстких (Китай), коли держава за допомогою армії та силових структур намагається стабілізувати ситуацію з неконтрольним поширенням вірусу» [1]. Україна вирішила йти другим шляхом: застосовуючи жорсткі обмеження для залякування населення. В результаті владою було прийнято оперативне рішення про запровадження на всій

території України карантину. Вже дев'ять місяців громадяни України намагаються дотримуватись правил правового режиму карантину, проте не всі відзначаються високою правосвідомістю, значна частина населення або ігнорує правила, або взагалі закликає до їх порушення. Навіть передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення відповідальність за порушення правил щодо карантину людей не змушує громадян дотримуватись санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил і норм.

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 [2]. Саме цим можна виправдовувати мету обмежувальних заходів, що запроваджені органами державної влади у зв'язку з поширенням на території України COVID-19.

Отже, **метою** нашого дослідження є аналіз карантинних обмежень прав і свобод людини і громадянина, гарантованих Основним Законом. Для цього необхідно з'ясувати, які конституційні права і свободи було обмежено, виправданість мети такого обмеження та встановлення відповідності таких заходів нормам Конституції та законів України.

Виклад основного матеріалу. В статті 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 встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Аналізуючи дані норми Конституції України суддя Конституційного Суду України О. Первомайський приходить до 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 статті 64 Конституції України; ці права і свободи можуть бути лише обмежені; можуть встановлюватися 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 пар-

ламент 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 [3]. В контексті цього постає питання щодо відповідності Конституції України положень Постанови Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» № 211 від 11 березня 2020 р., якою на всій території України з 12 березня 2020 р. було встановлено карантин та передбачалось ряд обмежень прав і свобод людини.

В статті 33 Конституції України проголошено, що кожному гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну. Дане особисте право людини та громадянина було обмежено декількома положеннями Постанови КМУ № 211, а саме встановленням 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. Рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 13 берез-

ня 2020 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки в умовах спалаху гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» було передбачено закриття з 17 березня 2020 року протягом 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.

Постановою КМУ № 211 також була встановлена заборона проведення всіх масових (культурних, розважальних, спортивних, соціальних, релігійних, рекламних та інших) заходів. Це є обмеженням прав громадян, закріплених статтями 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 (стаття 42), права на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею (стаття 43) та права на соціальний захист, яке включає право на забезпечення громадян у разі безробіття з незалежних від них обставин (ч. 1 статті 46). Встановлення заборони відвідування закладів освіти її здобувачами обмежило здійснення права на освіту, передбаченого статтею 53 Конституції України. І хоча навчальні заклади згодом перейшли на дистанційне навчання, не всі учні мали змогу скористатись такою можливістю через відсутність необхідних технічних засобів та Інтернету. Крім того заборони встановлені Постановою КМУ №

211 стосувались і щодо перебування людей в громадських місцях без вдягнутих засобів індивідуального захисту та перебування на вулицях без документів, що посвідчують особу тощо. Внаслідок застосування положень Постанови КМУ № 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 № 211 зміни вносились п'ятнадцять разів, внаслідок чого карантин продовжувався, а обсяг та види обмежень конституційних прав і свобод постійно зазнавали змін [3].

Наступною Постановою КМУ «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; самовільне залишення місця самоізоляції, обсервації; відвідування закладів освіти її здобувачами, крім участі у зовнішньому незалежному оцінюванні та вступних випробуваннях; 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, що підлягають обов'язковій самоізоляції були включені особи, які досягли 60-річного віку. Заборона проведення планової госпіталізації є прямим порушенням статті 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 статті 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. Постановою КМУ було порушено даний принцип та обмежено права громадян за віковою ознакою.

Постановою КМУ «Про встановлення карантину та запровадження посиленних протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» № 641 від 22 липня 2020 р. встановлено карантин на всій території України з 1 серпня до 31 серпня (із наступними змінами до 31 грудня) 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 вста-

новлено заборону на: перетин державного кордону та контрольних пунктів в'їзду на тимчасово окуповані території та виїзду з них іноземцями та особами без громадянства без поліса страхування від COVID-19.

На території регіону з «зеленим» рівнем епідемічної небезпеки, заборони стосувались: проведення масових заходів за участю більше однієї особи на 5 кв. метрів 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, установлених для «зеленого» рівня епідемічної небезпеки, заборонялось відвідування сторонніми особами установ і закладів соціального захисту, в яких перебувають громадяни похилого віку, особи з інвалідністю, установ і закладів, що надають соціальні послуги сім'ям/особам, які перебувають у складних життєвих обставинах.

В «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 всіма видами транспорту; 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.

Отже, встановленням карантину на території України було обмежено конституційні права і свободи людини, гарантовані статтями 24, 33, 35, 39, 42, 43, 44, 46, 49, 53 Основного Закону. Постає логічне питання щодо законності встановлення таких обмежень.

Конституційний Суд України (далі – КСУ) у своєму рішенні № 10-р/2020 щодо конституційності окремих положень постанови КМУ «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 року № 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 (далі – ВРУ) як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Встановлення такого обмеження підзаконним актом суперечить статтям 1, 3, 6, 8, 19, 64 Конституції України [4]. В 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, пропо-

рційними 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» [5].

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» [2].

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

Відповідно до чинного законодавства встановлення обмежень прав і свобод людини і громадянина в Україні можливе лише в рамках особливого правового режиму із зазначенням строків обмеження та вичерпним переліком прав, що підлягають обмеженню. Так, Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» надзвичайний стан вводиться лише за наявності реальної загро-

зи 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 через поширення коронавірусної хвороби, цілком підпадає під умови введення надзвичайного стану. І якщо б карантинні обмеження були встановленні ВРУ в законі, що затверджував би запровадження надзвичайного стану в Україні, не було би правових підстав для оспорювання таких обмежень. Фактичне же самоусунення ВРУ від ухвалення рішень у цій сфері не узгоджується з принципом народного суверенітету та не відповідає загальноприйнятій практиці інших європейських держав у протидії COVID-19 [2].

Слід відмітити той факт, що 25 березня Уряд для боротьби з поширенням коронавірусної інфекції запровадив режим надзвичайної ситуації на всій території України на 30 днів, до 24 квітня 2020 року. Проте надзвичайний стан і надзвичайна ситуація – це не тотожні поняття, вони передбачають різні заходи для відновлення нормальної життєдіяльності суспільства. Надзвичайна ситуація може бути спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією тощо та призводить до виникнення загрози життю або здоров'ю населення. Вона запроваджується КМУ 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 Урядом в якості необхідних карантинних заходів.

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, у т.ч. проблеми, створені специфічним українським урядуванням. У такому урядуванні є все, окрім права, справедливості та моральносп. І такого роду урядування стає викликом для держави і громадян не меншим, ніж коронавірус SARS-CoV-2» [1].

Висновки. Обмеження прав і свобод людини мають відбуватись у суворій відповідності Конституції України і встановлюватись законом. Порушення 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. Встановлення суворих заборон мало на меті залякати населення, а 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. В нашій державі такі обмеження були встановленні неналежним суб'єктом – КМУ у постанові, хоча Конституція України вимагає прийняття такого рішення лише ВРУ у законі та на певний строк. І наостанок хотілось би процитувати

голову Всесвітньої організації охорони здоров'я, який зазначив, що: «Це буде не остання пандемія. Історія вчить нас, що спалахи і пандемії – це факт життя. Але коли настане наступна пандемія, світ має бути готовий – більш готовий, ніж був цього разу» [7]. За таких умов уряди країн мають робити ставку на систему охорони здоров'я, яка є основою реагування на спалахи інфекційних захворювань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І.Д. стосовно Рішення КСУ № 10-р/2020 URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/10_p_2020_3.pdf (дата звернення 7.11.2020).
2. Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Рішення КСУ № 10-р/2020 URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/10_p_2020_1_0.pdf (дата звернення 7.11.2020).
3. Окрема думка судді Конституційного Суду України Первомайського О.О. стосовно Рішення КСУ № 10-р/2020 URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/10_p_2020_2_0.pdf (дата звернення 7.11.2020).
4. Рішення Конституційного Суду України № 10-р/2020 від 28 серпня 2020 року URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/10_p_2020.pdf (дата звернення 8.11.2020).
5. Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/2016 від 1 червня 2016 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16#Text> (дата звернення 8.11.2020).
6. WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 7 September 2020. URL: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---7-september-2020> (дата звернення 9.11.2020).