

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 342.76(477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2023.3.46>

Олег Олегович Левицький,

Національна академія внутрішніх справ, м. Київ (аспірант);

 <https://orcid.org/0000-0001-7692-6182>,
e-mail: O_levytskyi@gmail.com

КАРАНТИННІ ТА ПРОТИЕПІДЕМІЧНІ ЗАХОДИ ЯК ЕЛЕМЕНТ НАДЗВИЧАЙНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

Розглянуто поняття надзвичайного права в Україні, його розвиток і роль у сучасному суспільстві. Проаналізовано законодавчі та нормативно-правові акти, що регулюють надзвичайний стан і дії в умовах надзвичайних ситуацій, таких як природні катастрофи, військовий конфлікт, пандемії тощо. Розглянуто аспекти надзвичайного права, такі як повноваження державних органів, права й обов'язки громадян у період надзвичайних подій. Проаналізовано вплив надзвичайного права на права людини, демократію та засади правової держави в Україні. Зроблено висновок, що до основних напрямів удосконалення та розвитку карантинних і протиепідемічних заходів у системі надзвичайного права необхідно віднести покращення нормативно-правового регулювання.

Ключові слова: карантинні заходи, протиепідемічні заходи, надзвичайне право в Україні, діяльність державних органів у надзвичайних правових режимах.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Надзвичайні та кризові ситуації стали неодмінним складником сучасного світу, і Україна не є винятком. Відповідно до цього уряд та державні структури повинні мати ефективні механізми для керування кризовими ситуаціями та захисту громадян. Надзвичайне право стає ключовим інструментом для реагування на такі непередбачувані обставини, тому ця стаття присвячена дослідженню й аналізу надзвичайного права в Україні.

Стан дослідження проблеми

Питаннями адміністративно-правових режимів займалися як вітчизняні, так і зарубіжні вчені, а саме: В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Ж. Вендель, В. Гаращук, Є. Додін, М. Ковальова, А. Комзюк, С. Кузніченко, В. Ласточкін, В. Опришко, О. Остапенко, В. Рушайло, Х. Ярмакі та ін.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є висвітлення актуальних питань, пов'язаних із карантинними та протиепідемічними заходами як елементами надзвичайного права в Україні. *Завданнями* дослідження є: розглянути поняття надзвичайного права в Україні, його розвиток і роль у сучасному суспільстві; проаналізувати законодавчі та нормативно-правові акти, що регулюють надзвичайний стан та дії в умовах надзвичайних ситуацій.

Наукова новизна дослідження

Дістало подальшого розвитку розуміння поняття надзвичайного права в Україні, досліджено його розвиток і роль у сучасному суспільстві, а також надано пропозиції з удосконалення законодавчих актів, що регулюють надзвичайний стан і дії в умовах надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу

Надзвичайне право є галуззю права, що формується з окремих елементів надзвичайних правових режимів та впливає на права й обов'язки громадян у період надзвичайних ситуацій. Воно охоплює такі сфери, як військовий стан, надзвичайний стан, екстрену ситуацію та стан надзвичайної епідемічної загрози. Важливо зазначити, що надзвичайне право має тимчасовий характер і застосовується лише у випадках загрози національній безпеці, громадському порядку та здоров'ю нації.

Надзвичайне право в Україні сягає своїм корінням в історичні традиції державності. З моменту проголошення незалежності Україна стикалася з численними викликами, такими як природні катастрофи, техногенні аварії, пандемія COVID-19 та воєнна загроза. Як слушно зазначили В. Селюков і В. Макаренко, «пандемія коронавірусу COVID-19 сколихнула всі наявні устої функціонування суспільства в усьому світі. Зміни соціальних пріоритетів та форм існування суспільства потребують вагомих змін у механізмах функціонування державних органів» [1, с. 62]. Крім того, ці події спонукали до розвитку законодавства про надзвичайний стан і впровадження механізмів щодо ефективного реагування на них.

Особливий пункт розвитку надзвичайного права становить ухвалення законів України «Про правовий режим надзвичайного стану»¹

¹ Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550-III // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14> (дата звернення: 04.08.2023).

та «Про правовий режим воєнного стану»¹. Ці закони закріплюють порядок уведення в країні надзвичайного та воєнного станів, повноваження влади під час їх дії, а також гарантії прав і свобод громадян. Вони також забезпечують правову базу для вжиття заходів щодо відвернення загрози національній безпеці та реагування на надзвичайні ситуації.

Надзвичайне право в Україні має значний потенціал для подальшого розвитку. З моменту свого створення воно постійно адаптується до нових викликів і загроз, з якими стикається сучасне суспільство. Впровадження новітніх технологій і передових практик управління надзвичайними ситуаціями допоможе зробити цю галузь ще більш ефективною та гнучкою.

Потрібно також враховувати вплив надзвичайного права на права людини та демократію. У разі надзвичайних ситуацій виникає ризик обмеження деяких прав і свобод громадян для забезпечення загальної безпеки. Тому розвиток надзвичайного права повинен здійснюватися з дотриманням принципів правової держави та міжнародних стандартів прав людини.

Проблеми місця і статусу надзвичайного права у правовій системі України мало привертала увагу науковців. Питання про надзвичайні правові режими, як правило, розглядалися фахівцями, що спеціалізуються в галузі конституційного й адміністративного права. Однак існує загальне розуміння, відповідно до якого надзвичайні правові режими належать до адміністративно-правових режимів. Таким чином, галузева належність цих режимів пов'язана з адміністративним правом.

До цього часу дослідники мало цікавилися питаннями предмета, функцій, методів та особливостей надзвичайного права. Беззаперечно, що надзвичайне право належить до галузі адміністративного права.

Предмет надзвичайного права становить різноманітні види регульованих відносин, що мають неоднорідний характер. По-перше, до предмета конституційного права входять відносини, пов'язані з уведенням, продовженням і скасуванням надзвичайних правових режимів, таких як надзвичайний стан. Ці відносини мають особливе значення і підпадають під юрисдикцію конституційного права. По-друге, предмет надзвичайного права охоплює відносини, що виникають у період надзвичайних ситуацій, коли суспільство стикається з патологічними, нестабільними та кризовими умовами.

¹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 04.08.2023).

Наразі існують також інші суспільні відносини, які не піддаються змінам під час надзвичайних ситуацій. Ці відносини продовжують функціонувати і регулюються тими галузями права, до яких вони належали до виникнення надзвичайної ситуації. Надзвичайне право не замінює нормальний правовий порядок, а лише виключає або обмежує деякі норми простого права.

Таким чином, надзвичайне право фокусується на регулюванні особливих відносин, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями, і зазвичай не впливає на відносини у сфері приватного права, таких як сімейне, цивільне та трудове право.

Можна сказати, що є два види правового регулювання, які існують одночасно, – ординарне та екстраординарне. Останнє вносить корективи та зміни в окремі інститути ординарного права. Предметні межі інституту надзвичайного стану, визначені С. Кузниченком, полягають у системі узгоджених правових норм, що визначають основи введення надзвичайних правових режимів, державні органи, що мають право їх упроваджувати, порядок уведення, обмеження прав і свобод громадян та прав юридичних осіб, а також зміни в системі суспільних відносин у період надзвичайного стану [2, с. 38].

Таким чином, предмет надзвичайного права може охоплювати такі соціальні відносини:

– відносини між вищими органами державної влади, які стосуються введення, продовження та скасування надзвичайного стану й інших виняткових правових режимів;

– відносини, які виникають у період надзвичайного стану і потребують державного контролю, охорони та нормалізації.

До особливостей надзвичайного права як інституту права можна віднести таке:

1) має комплексний, міжгалузевий характер, який охоплює норми різних галузей права, зокрема адміністративного та конституційного;

2) надзвичайне право є публічно-правовим інститутом, спрямованим на захист суспільства від загроз надзвичайних та інших кризових ситуацій.

Переважно використовуються імперативні засади, а також заборони, зобов'язання та правообмеження як способи правового регулювання у надзвичайному праві.

У сучасних умовах надзвичайне право вирізняється використанням специфічних публічно-правових методів регулювання, а саме:

– встановлення юридичних фактів особливого характеру (події та дії), які мають екстраординарний вплив і загрожують безпеці суспільства;

– застосування активних зобов'язань і заборон замість раніше чинних дозволів у відносинах, що стосуються, наприклад, обмеження

права на публічні маніфестації або проведення виборів і референдумів;

– запровадження заходів, які обмежують свободу руху, право власності і свободу економічної діяльності;

– регулювання надзвичайних відносин шляхом видання індивідуальних владних актів спеціальних надзвичайних органів управління;

– відмова від диспозитивності, тобто обмеження свободи суб'єктів права у встановленні прав та обов'язків, таких як мобілізація населення або залучення громадян до громадських робіт;

– використання дискреційних повноважень держави для регулювання надзвичайних відносин, що може передбачати застосування правових заходів, які не передбачені безпосередньо у нормах права.

Надзвичайне право має низку специфічних рис, зокрема:

1) у повсякденних умовах надзвичайне право перебуває у «сплячому стані» та не застосовується;

2) у надзвичайних ситуаціях надзвичайне право викликає радикальні зміни в порядку правового регулювання. Воно перенаправляє правову систему на подолання надзвичайної ситуації, виходячи за межі звичайних правил, які регулюють діяльність держави в нормальних умовах;

3) механізм правового регулювання зазнає змін: дозволи замінюються зобов'язаннями та заборонами, сфера дозволеної поведінки стає меншою, диспозитивність замінюється імперативним, централізованим правовим регулюванням, а також розширюється сфера індивідуального правового регулювання. Значною мірою органи державної влади отримують дискреційні повноваження щодо регулювання нових суспільних відносин, які раніше не існували. В сутнісному аспекті правове регулювання може повністю змінити стандартний приватноправовий порядок на екстраординарний публічно-правовий порядок;

4) надзвичайне право може розглядатись як легалізоване порушення прав людини і громадянина, що дає змогу порушити встановлені норми, зокрема конституційні, в період надзвичайної ситуації;

5) норми надзвичайного права розробляються та застосовуються надзвичайними органами спільно зі спеціальними державними інститутами.

Під час обговорення надзвичайного права важливо розрізнити дві групи правових норм, що існують у цій системі. Перша група складається з юридичних норм, які створюються заздалегідь і стосуються процедури введення надзвичайного правового регулювання. Такі норми можуть бути знайдені, наприклад, у законах про надзвичайний та військовий стан. Основна мета таких первинних норм – встановити організаційну основу для переходу на екстраординарне правове регулювання. Проте ці первинні норми не регулюють надзвичайні відносини, які виникають у критичних ситуаціях.

Друга група юридичних норм (підзаконні правові акти) виникає вже під час кризової обстановки і спрямована на регулювання конкретних відносин, які виникли внаслідок надзвичайної ситуації. Взагалі передбачити такі норми права наперед практично неможливо, оскільки вони виникають в умовах кризи і реагують на унікальні обставини. Часто замість нормативного регулювання застосовуються індивідуальні та казуальні правові регулювання у кризових ситуаціях. Це може бути обґрунтовано нестандартністю та індивідуальністю випадків, що виникають, проте такий підхід також може призвести до зловживань владою з боку тих, хто видає індивідуальні накази.

У певному сенсі саме вторинні юридичні норми й утворюють надзвичайне право – право, що виникло в умовах надзвичайних обставин. Воно спонтанне, стихійне, іноді хаотичне та непередбачуване, оскільки залежить від ступеня безладу в суспільних відносинах.

Проте ми вважаємо, що первинні норми права, які регулюють порядок введення надзвичайного стану та інших виняткових правових режимів, входять до складу надзвичайного права, оскільки у звичайних умовах вони не діють, залишаються неактивними та не мають чинності, а стають дійсними лише під час настання кризових або надзвичайних ситуацій. Крім того, ці норми права вирізняються використанням особливих правових засобів, таких як введення обмежень, перехід від диспозитивних початків до імперативних у процесі правового регулювання тощо. Закони надзвичайного законодавства передбачають такі повноваження та створюють такі органи державної влади, які можуть використовуватися лише в умовах надзвичайної ситуації.

З юридичної точки зору включення надзвичайного права до інститутів адміністративного права виправдане лише з погляду використовуваних методів і засобів правового регулювання. Проте в цілому очевидно, що надзвичайне право має комплексний характер, оскільки включає в себе норми з різних галузей права і може стосуватися практично всіх видів відносин, які підлягають правовому регулюванню. Таким чином, надзвичайне право має загальноправове, універсальне значення для всієї системи права. Крім цього, проблема місця надзвичайного права ускладнюється дискусіями та не вирішеною проблемою питань про структуру права, сутність і види правових інститутів.

Завдяки своєму загальноправовому значенню традиційна концепція комплексних інститутів права, ймовірно, не може бути застосована до надзвичайного права. Комплексні інститути права є частиною певної галузі права, що включають в себе елементи методів з інших галузей. Згідно із цим підходом комплексний інститут права є єдиною та однорідною сукупністю норм певної галузі, однак з елементами методів, характерними для інших галузей [3, с. 216].

Однак у контексті надзвичайного права цей підхід може бути обмежений, оскільки надзвичайне право має універсальний та комплексний характер. Воно не обмежується однією конкретною галуззю права, а здатне охоплювати різноманітні сфери діяльності в умовах кризових і надзвичайних ситуацій. Таким чином, надзвичайне право може мати унікальні аспекти, які не обов'язково обмежуються певною галуззю права і можуть залучати елементи з різних галузей для ефективного регулювання надзвичайних відносин.

З одного боку, існують різні дозвільні режими, такі як режим надзвичайного стану, прикордонний стан, надзвичайна ситуація, воєнний стан, паспортно-візовий режим, митний режим та інші, які належать до сфери адміністративно-правового регулювання та державного управління. З іншого боку, надзвичайний режим, особливо в його вузькому значенні, належить до сфери законодавства про безпеку. Інші надзвичайні режими, такі як воєнний стан і надзвичайна ситуація, підпадають під військове та екологічне законодавство.

Тому надзвичайне право має міжгалузеве та комплексне значення. Зараз такий підхід є адекватним для надзвичайного права, але слід зазначити, що воно має універсальне застосування і враховує імперативний метод регулювання для відносин, що охоплюють практично всі галузі права, такі як конституційне, адміністративне, цивільне, трудове, екологічне, земельне тощо.

У надзвичайних ситуаціях відбувається зміна характеру відносин, оскільки вони виходять із-під впливу звичайних норм і підпорядковуються спеціальному публічно-правовому інституту. Наприклад, у законодавстві можуть встановлюватися обмеження на продаж алкоголю, зброї, наркотиків та психотропних речовин, що передбачають унесення винятків у дію цивільно-правових норм щодо купівлі-продажу.

У таких кризових ситуаціях відбувається перерозподіл правових інструментів із приватного сектору до громадського. Диспозитивність і автономія значно звужуються, замість них посилюється імперативність та авторитарність у правовому регулюванні. Приватні відносини отримують публічно-правове забарвлення та починають регулюватися нормами адміністративного права. Наприклад, під час поширення масових захворювань можливі обмежені права на свободу пересування та торгівлю товарами, що можуть загрожувати здоров'ю населення, шляхом уведення карантинних заходів.

Під час аналізу надзвичайного права як інституту можна зробити висновок, що цей інститут має особливу природу і відрізняється від звичайної системи права. По-перше, його предмет охоплює широкий спектр суспільних відносин, які можуть потрапити під його дію в разі виникнення надзвичайних обставин. Тільки в таких ситуаціях він замінює звичайні методи правового регулювання на імперативні.

По-друге, надзвичайне право протистоїть простій системі права. Воно призводить до зміни звичайної дії поточного законодавства та визначення норм у протилежному напрямі. Зазвичай воно залишається пасивним і не застосовується, активізуючись лише в критичних ситуаціях, що загрожують суспільству. Таким чином, надзвичайне право можна порівняти з «мертвонародженим правом», яке може залишитися без застосування, якщо у цьому немає необхідності. Наприклад, у Німеччині, хоча й існує широке надзвичайне законодавство, проте до цього часу не було ситуацій, які б потребували його застосування.

Надзвичайне право як правовий інститут має різноманітні функції. Перш за все воно спрямоване на охорону суспільства від різних загроз. Його роль полягає в запобіганні надзвичайним ситуаціям та захисті від їхніх наслідків. Крім того, надзвичайне право має компенсаційну функцію, оскільки ставить своєю метою відновлення порядку і соціального благополуччя після кризових ситуацій. Також воно відіграє ідеологічну роль, спрямовану на мобілізацію цінностей і установок суспільства для подолання кризових обставин.

Надзвичайне право можна розглядати не лише як об'єктивний правовий інститут, але і як суб'єктивне повноваження держави на застосування екстраординарних та позаправових заходів для реагування на екстремальні ситуації. Влада має право і обов'язок вживати нестандартних заходів у критичних обставинах, і це обумовлено самою природою її функцій.

Очевидно, що надзвичайне право як суб'єктивне право держави може створювати певні ризики зловживання та порушення прав і свобод громадян. Тому важливо, щоб законодавство про надзвичайний стан чітко визначало межі та обсяг повноважень, які можуть бути застосовані в надзвичайних ситуаціях. Право таких дискреційних повноважень не повинно бути необмеженим, а повинно бути обмежене законом.

На жаль, надзвичайне право у суб'єктивному сенсі нерідко використовується як нелегалізована дискреція влади державних органів. Інформація про конкретний зміст таких повноважень не чітко визначена у законодавстві, що дає змогу державним органам широко вживати необхідних заходів у реагуванні на кризові ситуації, але це може призвести до потенційного порушення прав і свобод громадян. Право дискреційних повноважень має бути більш чітко визначене і контрольоване, щоб уникнути можливих зловживань влади.

Що більша дезорганізація та хаос в екстремальних ситуаціях, то більша можливість для державної влади ухвалювати надзвичайні заходи з використанням дискреційних повноважень. Залежність цього рівня дезорганізації відповідає прямо пропорційному збільшенню свободи дій уряду для прийняття необхідних рішень.

Але така свобода прийняття рішень має свої обмеження. Чим більше безладу, тим менше така діяльність має чітку юридичну основу, що означає, що владні рішення можуть не мати чіткого підґрунтя в законодавстві. Це може призвести до появи неправового насильства та сприяти встановленню диктатури. Тобто чим більше ситуація кризова, тим більше існує ризик, що державна влада може використати свої повноваження неправомірно або зловживати ними, і такий сценарій може призвести до переходу до диктаторського режиму.

Висновки

Надзвичайне право в Україні відіграє важливу роль у забезпеченні національної безпеки та ефективного реагування на непередбачувані ситуації. Розвиток цієї галузі права залежить від зусиль уряду, науковців та суспільства загалом. Забезпечення балансу між захистом прав громадян та забезпеченням безпеки держави є важливим завданням для зміцнення демократії та правової держави в Україні.

Надзвичайне право в об'єктивному сенсі є всебічним правовим інститутом, який регулює відносини, що виникають у виняткових ситуаціях, використовуючи спеціальні правові засоби. Воно складається з двох груп норм. Перша група, або первинні норми, встановлює правила для введення, продовження та скасування надзвичайного стану, а також повноваження і види надзвичайних органів влади. Друга група, або вторинні норми, стосується правил, які застосовуються надзвичайними органами влади під час виникнення кризових ситуацій.

Надзвичайне право можна розглядати у суб'єктивному сенсі як набір дискреційних повноважень, які має державна влада для застосування надзвичайних заходів у кризових ситуаціях, що виникають у суспільстві. Таким чином, надзвичайне право надає державі змогу реагувати на кризові ситуації шляхом вжиття відповідних заходів для забезпечення безпеки і стабільності.

До основних напрямів удосконалення та розвитку карантинних і протиепідемічних заходів у системі надзвичайного права необхідно віднести:

- покращення нормативно-правового регулювання. Важливо зробити чітке та деталізоване законодавство щодо карантинних заходів і протиепідемічних стратегій. Документи повинні враховувати всі можливі сценарії надзвичайних ситуацій та умови для їх активування;
- підвищення координації та співпраці між органами влади. Важливо забезпечити ефективний обмін інформацією та взаємодію між різними рівнями влади та міжнародними партнерами. Це допоможе підвищити ефективність заходів і швидко реагувати на надзвичайні ситуації;

– забезпечення дотримання прав громадян. У контексті надзвичайного права важливо забезпечити баланс між державною безпекою та захистом прав і свобод громадян. Карантинні й протиепідемічні заходи повинні бути обґрунтованими, обмеженими в часі та ефективними;

– впровадження нових технологій та інновацій. Надзвичайне право повинно враховувати роль технологій та інновацій у боротьбі з кризовими ситуаціями. Це можуть бути масштабні тестування, використання контактних даних та інші технології для виявлення і контролю захворюваності.

Розвиток і вдосконалення карантинних та протиепідемічних заходів у системі надзвичайного права є критично важливим для забезпечення безпеки та стійкості суспільства. Сталі зміни у глобальних загрозах, таких як пандемії, вимагають постійного аналізу, оновлення та вдосконалення правового механізму реагування. Ефективна координація, належне нормативне регулювання та захист прав громадян висувуються на перший план у політиці протидії надзвичайним ситуаціям.

Список бібліографічних посилань: **1.** Селюков В. С., Макаренко В. С. Проблеми взаємодії поліції з громадськістю в умовах карантинних обмежень. *Право і безпека*. 2021. № 1 (80). С. 62–66. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2021.1.08>. **2.** Кузніченко С. О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель : монографія. Одеса : ОДУВС, 2011. 322 с. **3.** Теорія держави та права : навч. посіб. / за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. Київ : НАВС ; Освіта України, 2017. 320 с.

Надійшла до редколегії 07.08.2023

Прийнята до опублікування 31.08.2023



Levytskyi O. O. Quarantine and anti-epidemic measures as an element of Emergency Law in Ukraine

The concept of Emergency Law in Ukraine, its development and role in modern society are considered. The article analyses the legislative and regulatory acts governing the State of Emergency and actions in the context of emergency situations, such as natural disasters, military conflict, pandemics, etc. The key aspects of Emergency Law, such as the powers of state bodies, rights and obligations of citizens during emergency events, are considered. The article also analyses the impact of emergency law on human rights, democracy and the rule of law in Ukraine. It is stated that emergency law is a branch of law which is formed from certain elements of emergency legal regimes and affects the rights and obligations of citizens during emergencies. It covers such areas as Martial Law, State of Emergency, Emergency Situation and State of Emergency Epidemic Threat.

It is specified that Emergency Law is temporary in nature and is applied only in cases of threat to national security, public order and health of the nation. It has been concluded that the main areas of improvement and development of quarantine and anti-epidemic measures in the Emergency Law system should include: improvement of legal regulation; enhancement of coordination and cooperation between public authorities; ensuring respect for citizens' rights; and consideration of the role of technology and innovation in dealing with crisis situations. The development and improvement of quarantine and anti-epidemic measures in the system of Emergency Law is crucial for ensuring the security and resilience of society. Sustained changes in global threats, such as pandemics, require constant analysis, updating and improvement of the legal response mechanism. Effective coordination, proper regulation and protection of citizens' rights are at the forefront of disaster management policy.

Key words: quarantine measures, anti-epidemic measures, Emergency Law in Ukraine, activities of state bodies in emergency legal regimes.

