

Маслова Я. І.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Сандул Я. М.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ПРО ОКРЕМІ ЗАХОДИ, ЯКІ СПРЯМОВАНО НА ПРОТИДІЮ ПОШИРЕННЮ COVID-19

Анотація. Стаття присвячена дослідженню теоретико-правових засад окремих заходів, які спрямовано на протидію поширення COVID-19: установлення адміністративної відповідальності за порушення карантинних вимог, режимів самоізоляції та обсервації. З'ясовано сутнісно-змістові складники та доцільність установлених окремих обмежень щодо свободи пересування, а саме: самоізоляції та обсервації. Досліджено нормативно-правові підстави обмеження конституційного права на свободу пересування й виявлено прогалини їх обґрунтування. Запропоновано вироблення гнучких механізмів реалізації режимів самоізоляції та обсервації під час протидії поширення пандемії COVID-19.

Установлено, що підставою притягнення до адміністративної відповідальності за порушення карантину є вчинення адміністративного проступку з відповідним складом ознак, за наявності яких суспільно небезпечно діяння вважається адміністративним правопорушенням. Звернуто увагу на те, що обов'язковою ознакою складу адміністративного проступку у вигляді порушення карантину є час (термін, на який карантин запроваджено) та місце його скоєння (карантин може бути встановлено як на усій території України, так і на території окремої адміністративно-територіальної одиниці).

Визначено, що виконавчо-розпорядчу діяльність у сфері забезпечення режиму самоізоляції здійснюють суб'єкти, яких уповноважено на первинну верифікацію осіб, що потребують самоізоляції; суб'єкти, які здійснюють контроль за дотриманням режиму самоізоляції; суб'єкти, що забезпечують функціонування режиму самоізоляції.

Виокремлено та проаналізовано стадії процедури самоізоляції: призначення зобов'язання щодо самоізоляції, проходження самоізоляції, припинення зобов'язання щодо самоізоляції. При цьому в будь-якому разі дані, що ідентифікують особу, уносяться до електронного сервісу, проте подальший контроль за дотриманням режиму самоізоляції може здійснюватися й в інший спосіб. Доведено, що недоліком, який спотворює режим самоізоляції, є відсутність відстеження переміщення й контактів особи з моменту, як нею здійснено переміщення через державний кордон до місця самоізоляції.

Установлено, що особа повинна дотримуватися режиму обсервації внаслідок наявності таких підстав: подання заяви про добровільну обсервацію у зв'язку з неможливістю дотримання вимог самоізоляції; доведеного факту дворазового порушення умов самоізоляції; відмови особи,

яка мала контакт із хворими або має ознаки інфікування COVID-19, від медичного обстеження за направленням сімейного лікаря; перетинання державного кордону особою, яка прибула з держави або є громадянином (підданим) держави зі значним поширенням COVID-19.

Ключові слова: карантин, адміністративна відповідальність, самоізоляція, обсервація, адміністративно-правове забезпечення.

Постановка проблеми. В умовах протидії пандемії, яка виникла внаслідок коронавірусної інфекції 2019 року (далі – COVID-19), в Україні впроваджено карантин шляхом установлення сукупності обмежувальних заходів. Це пов'язано з наявністю підвищеного ризику для здоров'я та життя громадян. Сфера суспільних відносин, яких детерміновано обмежувальними заходами, як об'єкт адміністративно-правового регулювання в умовах боротьби з пандемією COVID-19 потребує переосмислення механізмів карантинного режиму, що підтверджується рекомендаціями міжнародної спільноти. Проблема визначення особливостей притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог карантин, окреслення специфіки застосування самоізоляції та обсервації відображає зміст якості публічного адміністрування загалом. При цьому вона є надзвичайно актуальною, з огляду на докорінні зміни, які відбуваються в усіх сферах суспільного життя. Концептуальних засад карантинного режиму не вироблено, що пов'язано з порівняно недавнім його втіленням, тому основою цього дослідження є аналіз сукупності нормативно-правових актів, якими врегульовано застосування окремих заходів, що спрямовані на протидію поширення COVID-19.

Метою статті є характеристика й дослідження окремих заходів, які спрямовано на протидію поширення COVID-19 (установлення адміністративної відповідальності за порушення карантинних вимог, режимів самоізоляції та обсервації).

Виклад основного матеріалу дослідження. Специфіка введення карантину в державі як різновиду екстремальної ситуації полягає в тому, що передумовою введення карантину є підтвердження центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, необхідності запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб. Карантин спрямовано на забезпечення конституційного права громадян на охорону здоров'я

[1]. В Україні підставою впровадження карантину є Рішення Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 року [2], яким передбачено встановлення необхідних профілактичних, протиепідемічних та інших адміністративних заходів, їх виконавців і терміни проведення, тимчасові обмеження прав фізичних і юридичних осіб і додаткові обов'язки, що покладаються на них, підстави та порядок обов'язкової самоізоляції, перебування особи в обсерваторії (обсервації), госпіталізації до тимчасових закладів охорони здоров'я (спеціалізованих шпиталів) [3].

Серед засобів карантину, що впроваджені для запобігання поширенню пандемії COVID-19, можна виділити такі: заборону відвідування закладів освіти її здобувачами, заборону проведення масових заходів та обмеження щодо можливості їх проведення; зобов'язання перебувати в обсервації та самоізоляції особам, які підпадають під критерії, визначені в рішенні про встановлення карантину; зобов'язання до обов'язкового тестування на COVID-19 відповідно до стандартів Міністерства охорони здоров'я пацієнтів, яким надається медична допомога у зв'язку з проведенням планових заходів з госпіталізації [4], тощо.

Одним із заходів, що спрямовано для підвищення рівня усвідомлення серйозності прийнятих державою заходів, є встановлення адміністративної відповідальності за порушення правил і заборон, установлених карантинном. Ця діяльність держави нормативно відображена в унесенні змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме в ст. 44-3 «Порушення правил щодо карантину людей» [5]. Стаття має відсильний характер, тобто відсилає до кола інших нормативно-правових актів, які встановлюють порядок карантину, санітарно-гігієнічні, санітарно-протиепідемічні правила та норми.

Загалом підставою притягнення до адміністративної відповідальності за порушення карантину є вчинення адміністративного проступку з відповідним складом ознак, за наявності яких суспільно небезпечне діяння вважається адміністративним правопорушенням. Адміністративний проступок, який полягає в порушенні вимог карантину, є протиправним діянням, яке може бути вчинено у формі дії чи бездіяльності. Обов'язковою ознакою складу розглядуваного адміністративного проступку є час його скоєння – термін, на який карантин запроваджено. Відповідно до ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», карантин установлюється на період, необхідний для ліквідації епідемії чи спалаху особливо небезпечної інфекційної хвороби, про що зазначається в рішенні про встановлення карантину [3]. Щодо просторової дії карантинного режиму, то його може бути встановлено як на всій території України, так і на території окремої адміністративно-територіальної одиниці, що має бути відображено у відповідному рішенні Кабінету Міністрів України.

Варто зазначити, що з моменту запровадження карантину правоохоронці склали більше ніж 6 тисяч адміністративних протоколів про порушення правил карантину. Частина з них повернено правоохоронцям для належного оформлення, частину розглянуто судом. Судова практика з розгляду справ щодо порушень правил карантину свідчить, що штраф застосовується нечасто, переважно порушники обмежуються усним зауваженням. Проте є приклади накладення штрафу. Наприклад, у справі № 188/365/20 Петропавлівським районним судом Дніпропетровської області визначено, що 19.03.2020 громадянка порушила п. 3 Постанови Кабінету Міністрів від 11.03.2020 № 211. Як наслідок, суд постановив

притягнути громадянку до адміністративної відповідальності та накласти адміністративне стягнення у вигляді штрафу в розмірі 17 000 (сімнадцять тисяч) грн. 00 коп. [6].

Проаналізувавши міжнародний досвід установлення відповідальності щодо порушення правил карантину, варто звернути увагу, що Україна приєдналася до усталеної практики міжнародної спільноти. Так, в Ізраїлі, Італії, Чехії, Сінгапурі та інших країнах також передбачена адміністративна та кримінальна відповідальність за порушення вимог карантину [7]. Отже, важливість дотримання карантинних заходів в умовах поширення на території України пандемії COVID-19 є безсумнівною.

Щодо самоізоляції, то це протиепідемічний засіб запобігання поширенню пандемії COVID-19, який полягає в перебуванні 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 [3]. При цьому такими обґрунтованими підставами можуть бути контакт із пацієнтом з підтвердженим випадком COVID-19 (крім випадків, коли цей контакт відбувся внаслідок виконання службових обов'язків і з використанням засобів індивідуального захисту відповідно до рекомендацій щодо їх застосування); наявність підозри на інфікування або підтверджений діагноз COVID-19 у легкій формі за умови відсутності потреби в госпіталізації; надання згоди на самоізоляцію з використанням електронного сервісу «Дій вдома» Єдиного державного веб-порталу електронних послуг до перетину державного кордону або контрольних пунктів в'їзду на тимчасово окуповані території в Донецькій і Луганській областях, Автономної Республіки Крим і м. Севастополя та виїзду з них [2].

Виконавчо-розпорядчу діяльність у сфері забезпечення режиму самоізоляції, що застосовується для запобігання поширенню пандемії COVID-19, здійснюють суб'єкти, яких уповноважено на первинну верифікацію осіб, що потребують самоізоляції, до яких належать сімейний лікар, працівники закладів системи екстреної медичної допомоги, працівники державних установ Міністерства охорони здоров'я України епідеміологічного профілю; суб'єкти, які здійснюють контроль за дотриманням режиму самоізоляції, до яких належать працівники Національної поліції, Національної гвардії, державних установ Міністерства охорони здоров'я України епідеміологічного профілю та посадові або уповноважені органами місцевого самоврядування особи; суб'єкти, що забезпечують функціонування режиму самоізоляції, до яких належать Міністерство цифрової трансформації України, Служба безпеки України через адміністрування електронного сервісу «Дій вдома» Єдиного державного веб-порталу електронних послуг і, зокрема, інформаційної системи епідеміологічного контролю за поширенням COVID-19; органи соціального захисту населення через надання соціального супроводу осіб, хворих на COVID-19; обласні та Київська міська державні адміністрації через надання додаткових заходів до виявлення й обслуговування самотніх осіб та осіб, які самотньо проживають, серед громадян похилого віку, осіб з інвалідністю, осіб, які перебувають на самоізоляції [8].

Процедурна характеристика режиму самоізоляції дає змогу виявити такі стадії її проходження: призначення зобов'язання щодо самоізоляції, проходження самоізоляції та припинення зобов'язання щодо самоізоляції. На першій стадії відбувається ідентифікація суб'єктами, які здійснюють первинну верифіка-

цію осіб, що потребують самоізоляції громадян, до яких буде застосуватися вказаний захід карантинного механізму. У будь-якому разі дані, що ідентифікують особу (наприклад, прізвище, ім'я по батькові особи, стать, дата народження, визначене особою місце самоізоляції, засоби зв'язку (номер телефону), місце роботи, навчання, дитячий заклад і їхні адреси тощо), уносяться до електронного сервісу «Дій вдома» Єдиного державного веб-порталу електронних послуг, проте подальший контроль за дотриманням режиму самоізоляції може здійснюватися й в інший спосіб.

Недоліком, який спотворює режим самоізоляції, є відсутність відстеження переміщення та контактів особи з моменту, як нею здійснено переміщення через державний кордон до місця самоізоляції. Наприклад, у разі пересікання державного кордону особа може активувати систему «Дій вдома» через 24 години, хоча фактично прибуде до місця самоізоляції через три години. Отже, нормативно не порушуючи режим самоізоляції, особа його фактично порушує. Убачається доцільним унесення змін до порядку проходження самоізоляції шляхом юридизації етапу визначення особи як такої, що потребує самоізоляції до поміщення її в місце, де вона проходитиме самоізоляцію.

На стадії безпосереднього проходження самоізоляції особа, стосовно якої застосовано вказаний захід, набуває особливого правового становища, яке характеризується сукупність спеціальних прав та обов'язків, а саме: обов'язок постійно перебувати у визначеному місці самоізоляції; обов'язок утримуватися від контакту з іншими особами, крім тих, із якими спільно проживають; право обрати спосіб здійснення поточного контролю через мобільний додаток або через уповноважених суб'єктів; право на забезпечення піклування в разі потреби тощо. З іншого боку, уповноважені суб'єкти зобов'язані здійснювати контроль за дотриманням режиму самоізоляції протягом установленого періоду: установчого строку, який становить 14 днів, або спеціально продовженого строку. Припинення зобов'язання щодо самоізоляції є завершальною стадією, що настає автоматично після закінчення строку самоізоляції [8].

Щодо обсервації, то це протиепідемічний засіб запобігання поширенню пандемії COVID-19, який полягає в безкоштовному перебуванні особи, стосовно якої є ризик поширення інфекційної хвороби, в обсерваторії з метою її обстеження та здійснення медичного нагляду за нею. Особа, якій обмежено свободу пересування у зв'язку із застосуванням до неї обсервації, набуває відповідного статусу внаслідок наявності таких підстав: подання заяви про добровільну обсервацію у зв'язку з неможливістю дотримання вимог самоізоляції; доведеного факту дворазового порушення умов самоізоляції; відмови особи, яка мала контакт із хворими або має ознаки інфікування COVID-19, від медичного обстеження за направленням сімейного лікаря; перетинання державного кордону особою, яка прибула з держави або є громадянином (підданим) держави зі значним поширенням COVID-19 (крім установлених законом винятків) [2].

Виконавчо-розпорядчу діяльність у сфері забезпечення режиму обсервації, що застосовується для запобігання поширенню пандемії COVID-19, здійснюють суб'єкти, яких уповноважено на управління місцем обсерватором, до яких зараховано керівників обласних і Київської міської державної адміністрацій у частині визначення переліку спеціалізованих закладів для організації обсервації, забезпечення чергування біля пунктів

пропуску через державний кордон бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги під час направлення осіб на обсервацію, визначення обсягів витрат, необхідних для забезпечення транспортування осіб до місць обсервації тощо; керівників робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації відповідної адміністративно-територіальної одиниці в частині визначення уповноважених осіб, відповідальних за організацію процесу обсервації осіб після того, як вони залишили територію пункту пропуску через державний кордон; адміністрацію місця обсервації в частині облаштування місця обсервації до прийому осіб і створення належних умов для їх перебування; суб'єктів, що забезпечують дотримання режиму обсервації, до яких належать Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція, Національна гвардія через наявність у них повноважень щодо охорони публічної безпеки та порядку під час направлення осіб у місце обсервації після того, як вони залишили територію пункту пропуску через державний кордон, супроводу транспортних засобів, а також аварійно-рятувальної та іншої спеціальної техніки під час транспортування організованих груп людей (більше ніж 40 осіб) до обсерваторій, охорони публічної безпеки та порядку по зовнішньому периметру території місця обсервації; суб'єктів, що сприяють функціонуванню режиму обсервації, до яких належать Міністерство закордонних справ України, Міністерство інфраструктури України щодо визначення кількості осіб, які потребуватимуть застосування до них режиму обсервації [9].

Висновки. Примітно, що режим самоізоляції та режим обсервації є різновидами протиепідеміологічних засобів, що впроваджені внаслідок карантину. Проте для Української держави характерною є недосконалість адміністративно-правового забезпечення режимів самоізоляції та обсервації. Передусім це стосується відсутності Єдиного реєстру осіб, які перебувають на самоізоляції та обсервації. На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що внаслідок упровадження карантину в Україні реалізовано низку заходів, яких спрямовано на запобігання поширенню COVID-19, і введено адміністративну відповідальність за порушення умов карантину. Важливість і широке коло суспільних відносин, у межах яких на громадян покладено зобов'язання діяти відповідним чином, і розвиток елементів механізму забезпечення права на охорону здоров'я опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

Література:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 № 211. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF> (дата звернення: 20.10.2020).
3. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 06.04.2000 № 1645-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14> (дата звернення: 20.10.2020).
4. 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 : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2020 № 392. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-2020-%D0%BF> (дата звернення: 20.10.2020).

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 20.10.2020).
6. Постанова Петропавлівського районного суду Дніпропетровської області у справі № 188/365/20 (Провадження № 3/188/260/2020). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/88326216> (дата звернення: 20.10.2020).
7. Оперативна інформація щодо заходів, які вживаються іноземними країнами з протидії розповсюдженню COVID-19 станом на 21.06.2020. URL: <https://mfa.gov.ua/news/operativna-informaciya-shchodo-zahodiv-yaki-vzhivayutsya-inozemnimi-krajinami-z-protidii-rozpovsyudzhennyu-covid-19> (дата звернення: 20.10.2020).
8. Порядок здійснення протиепідемічних заходів, пов'язаних із самоізоляцією : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2020 № 392. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-2020-%D0%BF#n119> (дата звернення: 20.10.2020).
9. Порядок проведення обов'язкової обсервації осіб, які здійснюють перетин державного кордону : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2020 № 392. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-2020-%D0%BF#n119> (дата звернення: 20.10.2020).

Maslova Ya., Sandul Ya. About the certain measures aimed at counteracting the spread of COVID-19

Summary. The article is devoted to the study of the theoretical and legal basis of certain measures aimed at counteracting the spread of COVID-19: the establishment of administrative liability for violations of quarantine requirements, self-isolation and observation. Particular attention is paid to the substantive component and the expediency of certain restrictions on freedom of movement, namely: self-isolation and observation. The normative-legal bases of restriction of the constitutional right to freedom of movement are investigated and gaps of their substantiation are revealed. It is proposed the need to develop flexible mechanisms for the implementation of self-isolation and observation regimes in counteracting the spread of the COVID-19 pandemic.

It is established that the basis for bringing to administrative responsibility for violation of quarantine is the commission of an administrative offense with the appropriate composition of signs, in the presence of which a socially dangerous act is considered an administrative offense. Attention is drawn to the fact that the obligatory feature of an administrative misdemeanor in the form of a quarantine violation is the time (term for which quarantine is introduced) and the place of its commission (quarantine can be established both throughout Ukraine and in a separate administrative-territorial units).

It is determined that the executive and administrative activities in the field of self-isolation are carried out by: entities authorized for the initial verification of persons in need of self-isolation; entities that monitor compliance with the regime of self-isolation; entities that ensure the functioning of the self-isolation regime. The stages of the self-isolation procedure are singled out and analyzed: appointment of a self-isolation obligation, self-isolation, termination of the self-isolation obligation. At the same time, in any case, the data identifying the person are entered into the electronic service, but further control over compliance with the regime of self-isolation may be carried out in another way. The disadvantage that distorts the regime of self-isolation is the lack of tracking of movement and contacts of a person from the moment when he moved across the state border to the place of self-isolation.

It is established that a person must comply with the observation regime due to the following grounds: submission of an application for voluntary observation due to the impossibility of complying with the requirements of self-isolation; proven fact of double violation of self-isolation conditions; refusal of a person who has had contact with patients or has signs of COVID-19 infection from a medical examination under the direction of a physician; crossing the state border by a person who came from the state or is a citizen (subject) of the state with a significant spread of COVID-19.

Key words: quarantine, administrative responsibility, self-isolation, observation, administrative and legal support.