

Янюк Н. В.,*кандидат юридичних наук,**доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Львівського національного університету імені Івана Франка*

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ ЧИ НАДЗВИЧАЙНА СИТУАЦІЯ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ: ПРОБЛЕМИ ПРОЦЕДУРИ ВВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. Метою статті є вивчення наукових поглядів на поняття «надзвичайний адміністративно-правовий режим», а також встановлення його сутності та головних ознак. Минулого року людство вперше зіткнулося з пандемією, спричиненою коронавірусною інфекцією COVID-19. Країни повинні були терміново застосовувати єдиний підхід уряду та цілого суспільства, побудований на основі стратегії запобігання хворобі, порятунку життя населення та мінімізації тяжких наслідків. Для багатьох країн ця ситуація стала серйозним інституційним викликом, що зобов'язав уживати суворі обмеження, що зачіпають права громадян. Нині особлива увага приділена дотриманню заходів протидії пандемії, аналізу основних положень законодавства про запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів.

У статті розглянуто наукові підходи щодо визначення поняття «надзвичайний режим», види таких режимів, процедуру їх запровадження в Україні. Режими спрямовані на те, щоб досягти чіткого балансу між охороною здоров'я, мінімізацією економічної кризи та дотриманням прав людини. Надзвичайні режими є різновидом адміністративно-правових режимів, є комплексним засобом правового регулювання, що потребують спеціальної процедурної регламентації і специфічного механізму застосування певних заходів щодо обмеження окремих конституційних прав і свобод. Визначальною характеристикою надзвичайного режиму є імперативний метод регулювання.

У статті зазначено, що законодавство України розмежує правовий режим надзвичайного стану і режим надзвичайної ситуації. У березні минулого року Урядом України було введено режим надзвичайної ситуації і запроваджено карантин. Під час запровадження такого режиму були порушені процедурні норми щодо його встановлення і порядку введення. Запровадження такого режиму має ініціювати спеціальний суб'єкт, але на той час його не було. Прогалини в законодавстві породжують гострі суперечки у суспільстві та зумовлюють звернення до суду. Ситуація з пандемією засвідчила необхідність удосконалення врегулювання процедурних питань запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів. Правовий режим надзвичайного стану і режим надзвичайної ситуації відрізняються: 1) правовою основою; 2) фактичною підставою; 3) процедурою запровадження; 4) обмежувальними заходами.

Ключові слова: пандемія, режим, надзвичайні адміністративно-правові режими, карантин, обмеження прав, суб'єкт ініціювання, правове регулювання.

Постановка проблеми. Минулий рік дав можливість оцінити, наскільки дієві наявні в державі адміністративно-правові

засоби реагування на загрози для суспільства. Влада країн світу зіткнулася з необхідністю вводити надзвичайні режими для протидії пандемії. Понад рік з обігу не виходять такі терміни, як «карантин», «локдаун», які є режимними заходами. Ситуація виявила неготовність багатьох країн, зокрема й України, швидко діяти у складних умовах, передусім відсутність належних процедурних механізмів запровадження таких режимів.

З огляду на швидкість поширення і високий рівень загрози здоров'ю і життю населення, які зумовив спалах нової хвороби, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, Всесвітня організація охорони здоров'я (далі – ВООЗ) 11 березня 2020 р. оцінила її як пандемію [1]. Країни мали вжити всіх можливих заходів, щоб запобігти поширенню хвороби. Водночас такі заходи мали охопити сфери охорони здоров'я і соціального захисту та мінімізувати негативні наслідки для економіки. Пандемія торкнулася життєдіяльності населення і правопорядку кожної країни.

У 2020 р. перед органами влади більшості країн світу гостро постало питання про запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів. Уряди почали ухвалювати рішення про надзвичайний стан чи інший режим у своїй країні або її частині. Оскільки населення виявляло легковажність у дотриманні встановлених вимог, уряди змушені були вдатися до встановлення додаткових обмежень і заборон, а також посилення санкцій.

В Україні постало питання, чи буде поширення COVID-19 підставою для запровадження правового режиму надзвичайного стану. Постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 11 березня 2020 р. № 211 «Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19» [2], ухваленою на підставі ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [3], у країні було введено карантин із переліком жорстких обмежувальних заходів. Виникли гострі суперечки стосовно того, чому обмеження конституційних прав і свобод громадян встановлені урядовим актом без уведення правового режиму надзвичайного стану.

Поняття, ознаки та критерії класифікації адміністративно-правових режимів висвітлені в наукових працях В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Н.В. Коваленко, Т.О. Коломоєць, С.О. Кузниченка, О.О. Крестьянінова, В.Я. Настюка й інших. Висловлюючи думки щодо критеріїв класифікації адміністративних правових режимів, науковці погоджуються з тим, що такі режими «є засобом забезпечення публічного інтересу в межах адміністративного права в тих сферах суспільного життя, де потрібна цілісна система регулятивного впливу»

[4, с. 45]. Запроваджувати надзвичайні адміністративно-правові режими потрібно в разі «виникнення широкомасштабних надзвичайних ситуацій» [5, с. 53] із метою здійснення контролю за дотриманням правопорядку, а також ужиття всіх можливих заходів швидкого відновлення звичного режиму життя.

Характерною ознакою надзвичайних адміністративно-правових режимів є встановлення обмежувальних заходів: обмеження та заборони прав, свобод людини і громадянина, встановлення додаткових зобов'язань, підвищені заходи відповідальності. В умовах пандемії в Україні не було введено режим надзвичайного стану, проте були встановлені суворі правообмеження. У зв'язку із цим Р.С. Мельник порушує проблему дотримання конституційності таких заходів в Україні органами місцевого самоврядування [6, с. 8].

В Україні питання надзвичайних адміністративно-правових режимів, які зумовлені поширенням інфекційної хвороби, регулюється кількома законодавчими актами. У Конституції України [7] визначено засади введення правового режиму надзвичайного стану і гарантії в разі обмежень конституційних прав, свобод людини і громадянина. У законах України «Про правовий режим надзвичайного стану» [8] і «Про захист населення від інфекційних хвороб» [3] визначені відповідні механізми запровадження і встановлення обмежувальних заходів. Події, пов'язані з поширенням COVID-19, виявили наявність прогалин у правовому регулюванні процедури введення режимів, що породило невдоволення в населення, а деякі питання стали предметом судового розгляду.

Мета статті. Завданням наукового дослідження є такі блоки питань: подальший пошук критеріїв відмінності правового режиму надзвичайного стану і надзвичайної ситуації як основних видів надзвичайних адміністративно-правових режимів, що застосовуються в умовах пандемії; аналіз законодавства на предмет повноти закріплення механізму запровадження надзвичайних режимів; обґрунтованості та доцільності карантинних обмежень, запроваджених в Україні в умовах поширення COVID-19.

Виклад основного матеріалу дослідження. У теорії адміністративного права немає єдиного визначення поняття «адміністративно-правовий режим», однак усі погоджуються з тим, що є підстави, які зумовлюють посилення ролі органів держави в реагуванні на ситуацію, яка виникла внаслідок надзвичайних подій (наприклад, стихійне лихо, воєнні дії, поширення інфекційного захворювання тощо). Найбільш поширеним вважається визначення поняття адміністративно-правового режиму як «певного поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередкованого імперативним методом юридичного впливу, який виявляється в тому, що суб'єкти правовідносин займають юридично нерівні позиції» [9, с. 269; 10, с. 200]. Деякі науковці додатково наголошують на «централізованому порядку» [11, с. 246] використання засобів регулювання, що й зумовлене юридичною нерівністю суб'єктів таких правовідносин.

Н.В. Коваленко визначає поняття «адміністративно-правовий режим» як «особливу форму правового регулювання суспільних відносин, яка базується на поєднанні комплексу юридичних, організаційних і технічних процедур та адміністративно-правових засобів і визначає міру можливої й належної поведінки суб'єктів, надає особливої спрямованості суспільним відносинам у сфері публічної влади» [12, с. 108]. Учена

розкриває змістове наповнення «імперативності» дій публічної адміністрації в разі введення такого режиму.

Структурно адміністративно-правовий режим включає: мету встановлення, об'єкти регулювання, механізм правового впливу, спеціальний юридичний інструментарій забезпечення режиму [10, с. 205]. Ці елементи притаманні всім адміністративно-правовим режимам. Їх конкретизація залежить від об'єкта і мети режиму, що й зумовило виокремлення надзвичайних адміністративно-правових режимів. Основою їхнього юридичного змісту, на думку С.О. Кузніченка, є адміністративний примус [13, с. 54]. Їх виникнення пов'язане з певними «екстремальними ситуаціями», які створюють небезпеку для здоров'я, а то й життя людей. Під поняттям «надзвичайні режими» розуміють «спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності і функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація» [11, с. 249].

В Україні з 1992 по 2000 рр. діяв Закон України «Про надзвичайний стан» [14], у якому однією із шести умов для запровадження надзвичайного стану були згадані «епідемії». У розд. 5 цього Закону навіть були закріплені суворі заходи відповідальності за порушення режиму, зокрема передбачено адміністративний арешт до 30 діб, що удвічі перевищував строк, визначений у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Однак у 2000 р. ухвалені окремі закони, які розмежували умови запровадження надзвичайних режимів, нині розрізняють три види, як-от: 1) надзвичайний стан; 2) воєнний стан; 3) надзвичайна ситуація.

Як зазначено в літературі, для спеціальних адміністративно-правових режимів характерний взаємозв'язок змістової та формальної сторони. Змістову становлять причини і мета введення режиму, його організаційні, економічні елементи та пов'язані з ними дії. Формальна (юридична) сторона містить такі елементи, як: суб'єкт встановлення (запровадження); строк дії; територія (просторові межі) поширення режиму; процедура його введення, здійснення, скасування; система обмежувальних заходів [11, с. 248].

Продовжуючи характеристику формальної сторони, можна виокремити її матеріальну і процедурну складові частини. Процедура включає: ініціювання, ухвалення рішення про введення надзвичайного режиму, доведення його до відома населення, оскільки згідно зі ст. 57 Конституції України закони й інші нормативно-правові акти, які визначають права й обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення.

На сукупності матеріальних і процедурно-процесуальних норм як ознаці спеціальних адміністративно-правових режимів наголошує С.О. Кузніченко, який зазначив, що всі об'єкти цих правових режимів «обов'язково стосуються забезпечення безпеки або економічних інтересів держави» [13, с. 56].

Погоджуємося із вченим та додамо, що часто в разі надзвичайних режимів ці два об'єкти пов'язані один з одним, тому між ними можна ставити сполучник «і», бо обмежувальні заходи для фізичних осіб мають наслідком сповільнення (чи зупинення) діяльності суб'єктів господарювання, а отже, впливають на економічні показники. Рівень такого впливу залежить від масштабності та тривалості обмежень. Наприклад, за підсумками Міжнародної організації праці, у 2020 р. було скорочено 114 млн робочих місць, а середня кількість відпрацьованих годин на одну людину працездатного віку (від 15 до

64 років) становила лише 24,7 години на тиждень, порівняно із 27,2 годинами на тиждень у 2019 р. [15, с. 5]. Такі показники прямо вплинули на зменшення доходної частини бюджету країн світу, водночас спостерігалось зростання видаткової частини на заходи боротьби з пандемією і забезпечення мінімальних гарантій для населення. Уведення надзвичайного режиму завжди супроводжується додатковим фінансуванням на проведення режимних заходів, а також має враховувати відшкодування наслідків у сфері економіки. В умовах надзвичайного стану можна вести мову про бюджетні видатки на організаційно-компенсаційні заходи.

Варто виділити такі ознаки надзвичайного адміністративно-правового режиму:

1) умови (фактичні підстави) запровадження надзвичайних правових режимів, які мають бути окреслені в законі, щоби не допустити свавільного запровадження режимів у політичних цілях;

2) переваги імперативного методу регулювання, у якому певним чином переваги має орган держави. Повноваження органів публічної адміністрації розширюються з метою оперативного реагування на надзвичайну ситуацію і життя заходів для відвернення шкідливих наслідків, однак це має визначитися в законі, відповідати положенню ч. 2 ст. 19 Конституції України [7];

3) мета запровадження режиму – усунення небезпечних загроз здоров'ю і життю людини, підтримання правопорядку, відновлення нормального функціонування органів публічної влади, підприємств, організацій. Відповідно до мети запровадження режиму визначається баланс у застосуванні загальних і додаткових обмежувальних заходів. Водночас не повинен порушуватися принцип верховенства права, а також мають ураховуватися вимоги ч. 2 ст. 64 Конституції України;

4) наявність спеціальної процедури запровадження, що включає ініціювання, розгляд, ухвалення рішення із запровадження надзвичайного режиму, доведення його до відома населення;

5) підвищений ступінь відповідальності (у ст. 35 КУпАП України до обтяжуючих обставин віднесено «вчинення правопорушення в умовах правового режиму надзвичайного чи воєнного стану»);

6) наявність додаткового фінансового забезпечення заходів (видатки на організаційно-компенсаційні режимні заходи).

ВООЗ оцінила COVID-19 як пандемію, про що оголосив Генеральний директор ВООЗ на брифінгу в Женеві 11 березня 2020 р. [1]. Оскільки в жодній країні медицина не була готова протидіяти новій хворобі, урядам потрібно було вжити максимальних заходів шляхом запровадження надзвичайних режимів. Кожна країна вирішувала це питання в межах власної законодавчої бази.

У п. 1 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [8] до умов введення надзвичайного стану належить «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». Пандемія належить до фактичних підстав для запровадження правового режиму надзвичайного стану.

У ст. 5. Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [8] закріплено, що Кабінет Міністрів України має

внести пропозицію щодо введення надзвичайного стану Раді національної безпеки й оборони України, яка подає пропозиції щодо введення такого стану в Україні або в окремих її місцевостях Президентові України. Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який обов'язково підлягає затвердженню Верховною Радою України у дводенний строк із моменту такого звернення, що визначено в п. 31 ст. 85 і п. 21 ст. 106 Конституції України. Як відомо, в указі Президента України обов'язково зазначаються такі питання: обґрунтування необхідності (умови), межі території, час, з якого вводиться, строк дії режиму (згідно із ч. 1 ст. 7 Закону [8] – в Україні на більше як 30 діб, а в окремих її місцевостях – 60 діб). Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 6 цього Закону також має бути вказано: «перелік і межі надзвичайних заходів, вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням надзвичайного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [8]. В указі Президента України зазначаються органи влади, яким доручається здійснення режимних заходів, додаткові повноваження із зазначенням їхніх меж, під час їх установа законотворець допускає лише імперативну дискрецію.

Проте в Законі [8] не знаходимо інформації про первинного суб'єкта ініціювання такого режиму, який має звернутися з поданням до Уряду держави. Видається, що ним має бути представник охорони здоров'я, який може фахово оцінити ситуацію як таку, що несе загрозу здоров'ю населення країни.

Крім правового режиму надзвичайного стану, українське законодавство передбачає можливість в умовах надзвичайних подій, які пов'язані із природними чинниками, зокрема й поширенням вірусних захворювань, запроваджувати режим надзвичайної ситуації. Правову основу такого режиму становить Кодекс цивільного захисту населення [16]. У п. 24 ч. 1 ст. 1 Кодексу у визначенні надзвичайної ситуації перелічено низку підстав, які зумовлюють порушення «нормальних умов життєдіяльності населення», які «призвели (можуть призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності», серед яких названо епідемії. У п. 8 ч. 1 цієї ж статті подано визначення епідемії – «масове поширення інфекційної хвороби серед населення відповідної території за короткий проміжок часу». На перший погляд фактична підстава для запровадження надзвичайної ситуації і надзвичайного стану стосується інфекційного захворювання, однак є суттєві відмінності в його виді. Пандемія є підставою для введення надзвичайного стану, а не надзвичайної ситуації. У «Великій українській енциклопедії» визначено: «пандемія – це форма епідемічного процесу, для якої характерно інтенсивне масове поширення інфекційного захворювання й охоплення ним населення всієї країни, декількох країн світу або континентів». [17]. За твердженням ВООЗ, «пандемія – це поширення в усьому світі нової хвороби», щодо якої «у більшості людей не має імунітету» [18]. За короткий час така хвороба досягає глобальних масштабів і спричиняє зараження значної частини населення світу.

Уряд України вжив відповідні заходи й 11 березня 2020 р. ухвалив постанову «Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19» № 211 [2], якою у країні був уведений карантин із зазначенням низки обмежень і заборон. Згідно із ч. 2 ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» питання про встановлення карантину перед Урядом держави має порушити Міністерство охорони здоров'я України за поданням головного державного санітарного лікаря України. Однак ще у 2016 р Кабінет Міністрів України визнав функціонування Держсанепідслужби «недоцільним», орган був ліквідований, а частина його функцій була передана Міністерству охорони здоров'я [19]. Водночас Уряд не вирішив усі питання щодо правонаступництва, а також не запропонував парламенту внести відповідні зміни до ч. 2 ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» щодо суб'єкта ініціювання карантину. Лише розпорядженням КМУ від 11 березня 2020 р. № 229 заступника міністра охорони здоров'я було призначено головним санітарним лікарем України [20].

Сам порядок запровадження карантину був порушений через відсутність належно визначеної нормативної процедури. У чинних нормах також не вказані строки внесення подання. Уряд, коли встановлював карантинні заходи, вийшов за межі ч. 4 ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», використав ті, які віднесені до додаткових заходів, які закріплені у ст. 16 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану».

Висновки. Запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму включає систему процедурних дій: ініціювання, розгляд і ухвалення рішення про введення режиму, що супроводжується обмежувальними заходами, доведення рішення до відома населення. Виходячи з положень чинного національного законодавства, пандемія є умовою введення правового режиму надзвичайного стану, а не надзвичайної ситуації. Врегулювання прогаєлих поспіхом урядовими актами і встановлення обмежувальних карантинних заходів без введення правового режиму надзвичайного стану породило сумніви в їхній легітимності. Отже, у законах має чітко визначатися суб'єкт ініціювання введення режиму надзвичайного стану в умовах поширення пандемії. Відмінність правового режиму надзвичайного стану і режиму надзвичайної ситуації полягає в такому: 1) різна правова база; 2) різні умови для їх введення (тобто фактичні підстави); 3) різні процедури введення; 4) обмежувальні заходи, які є обов'язковими елементами надзвичайних режимів.

Література:

1. WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19. 11 March 2020. URL: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.
2. Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19 : постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zapobigannya-poshim110320rennyu-na-teritoriyi-ukrayini-koronavirusu-covid-19>.
3. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 6 квітня 2002 р. (у редакції від 23 травня 2020 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text>.
4. Мінка Т.П. Підходи щодо класифікації адміністративно-правових режимів. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 40–47.

5. Кузніченко С.О. Особливості запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини* : тези доповідей та наукових повідомлень учасників Науково-практичної конференції, м. Харків, 17–18 квітня 2015 р. Харків : Право, 2015. 352 с. С. 53–56.
6. Мельник Р.С. Права громадян: як не порушити під час протидії поширенню інфекційних хвороб (на прикладі боротьби з COVID-19). *Журнал східноєвропейського права*. 2020. № 75. С. 7–13.
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
8. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 березня 2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. / за ред. В.Б. Авер'янова та ін. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с. С. 269.
10. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком-Інтер, 2011. 576 с. С. 200.
11. Адміністративне право України : підручник юридичних вузів і факультетів / Ю.П. Битяк та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с. С. 246.
12. Коваленко Н.В. Поняття та ознаки адміністративно-правового режиму. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 1. С. 106–109. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/1/20.pdf>.
13. Про надзвичайний стан : Закон України від 26 червня 1992 р. (втратив чинність 25 квітня 2000 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2501-12#Text>.
14. ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Seventh edition Updated estimates and analysis 25 January 2021. 35 p. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf.
15. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>.
16. Велика українська енциклопедія. URL: <https://vue.gov.ua/%D0%9F%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D1%96%D1%8F>.
17. World Health Organization. What is a pandemic? 24 February 2010. URL: https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/en.
18. Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби : постанова КМУ від 29 березня 2017 р. № 348. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/250003281>.
19. Про призначення Ляшка В.К. заступником Міністра охорони здоров'я України – головним державним санітарним лікарем України : розпорядження КМУ від 11 березня 2020 р. № 229. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-priznachennya-lyashka-v-k-zastupnikom-ministra-ohoroni-zdorovya-ukrayini-golovnim-derzhavnim-sanitarnim-likarem-ukrayini-229110320>.

Yaniuk N. Legal regime emergency or emergency situation in a pandemic: procedure of problems introduction in Ukraine

Summary. The purpose of the article is to study the scientific views on the concept of “emergency administrative-legal regime”, as well as to determine its essence and main features. Last year humanity first encountered a pandemic caused by the coronavirus COVID-19. This is the first pandemic caused by the coronavirus. All countries must take a whole government and society approach based on a strategy to prevent infections, save lives and minimize serious impact. For most victims countries, this pandemic posing unprecedented institutional challenges and has obliged governments to adopt strict restrictions affecting the rights of citizens. Today a special attention is paid to compliance with countering the pandemic,

analysis of the main provisions of the legal requirements on the introduction of “emergency administrative- legal regimes”.

Scientific approaches to the definition of the term “emergency regime”, type that’s emergency regimes and procedure introduction of the regime. Regimes aim to strike a clear balance between health, minimizing economic crisis and respecting for human rights. The emergency regimes is a type of administrative-legal regimes as a complex means of legal regulation that requires special procedural regulation, the establishment of a separate set of measures restriction constitutional rights of citizens. A main characteristic of the regime is imperative method of regulation.

This article states, that the legislation of Ukraine distinguishes between the concept of “legal regime of emergency” and the regime of “emergency situation”. The government of Ukraine introduced a state of emergency and introduced quarantine. However, the government violated the procedural rules governing the implementation of such a regime.

The introduction of the regime is initiated by a special subject, but such did not exist.

The introduction of the regime is initiated by a special subject, but this did not exist. The legislation of Ukraine pays little attention to the procedure for initiating the establishment of quarantine restrictions. The current restrictions on citizens’ rights correspond to the measures of the state of emergency, not the emergency situation. Gaps in procedural regulation give rise to sharp disputes and appeals to the courts. The situation with the pandemic has proved the need to improve the legal regulation of the procedure for the introduction of emergency administrative-legal regimes. The legal regime emergency and the regime emergency situation have different: 1) legal basis; 2) factual basis; 3) the procedure of introduction; 4) measures restriction the rights of citizens.

Key words: pandemic, regime, emergency administrative-legal regimes, quarantine, restrictions rights of citizens, subject of initiation, legal regulation.