

УДК 342.92:342.76(477)

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2020.06.04>

Коросташова Ірина Миколаївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри Університету митної
справи та фінансів (м. Дніпро)
ORCID 0000-0003-4024-802X
irynakorostashova@ukr.net

РЕЖИМ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ: МЕХАНІЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯК ГАРАНТІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Анотація

Введення надзвичайних режимів, зокрема режиму надзвичайного стану, завжди супроводжується обмеженням прав і свобод людини. Обсяг і глибина таких обмежень безпосередньо залежать від тяжкості надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру та рішень, що приймаються публічною владою. Невід'ємною умовою введення та адміністрування надзвичайних режимів має бути додержання принципу верховенства права.

Метою статті є аналіз норм національного законодавства, що регулює правовідносини, які виникають у зв'язку із введенням надзвичайних адміністративно-правових режимів, зокрема режиму надзвичайного стану під час пандемії, та визначення правового механізму, що є гарантією додержання принципу верховенства права у відносинах між державою та громадянином.

Наукова новизна дослідження полягає в аналізі національного законодавства на предмет наявності запобіжників, що обмежують дискрецію публічної влади та забезпечують додержання верховенства права у відносинах держави й людини у разі введення режиму надзвичайного стану у зв'язку з пандемією інфекційної хвороби COVID-19.

Висновки. Аналіз національного законодавства, що регулює правовідносини, які виникають під час та у зв'язку із введенням надзвичайних режимів, зокрема режиму надзвичайного стану, свідчить про наявність у механізмі правового регулювання запобіжників, що певним чином обмежують дискрецію суб'єкта владних повноважень (Президента України), серед яких: 1) установлення конкретного терміну, на який може бути введено та продовжено режим надзвичайного стану; 2) певним чином (хоча й формально) законодавством обмежено повноваження Президента України з визначення переліку і глибини обмежень прав і свобод у зв'язку з введенням режиму надзвичайного стану; 3) повноваження щодо затвердження рішень Президента України про введення надзвичайних режимів віднесено до повноважень окремої гілки влади (законодавчої влади).

Зазначене забезпечує здійснення парламентського контролю за доцільністю та обґрунтованістю рішень Президента України щодо введення та продовження дії надзвичайних режимів, в тому числі щодо відповідності переліку, обсягу та глибини обмежень прав і свобод громадян, які планується застосувати, тяжкості надзвичайної ситуації, що є підставою для введення такого режиму.

Вищевказані запобіжники становлять правовий механізм реалізації принципу верховенства права та, відповідно, є гарантією додержання прав і свобод людини у разі введення режиму надзвичайного стану.

Ключові слова: адміністративно-правові режими, режим надзвичайного стану, верховенство права, права і свободи людини, публічна влада, механізм правового регулювання, дискреційні повноваження, пандемія, інфекційна хвороба.

Korostashova Iryna M.,
Associate Professor, PhD in Law,
Associate Professor of the University of Customs
and Finance (Dnipro, Ukraine)
ORCID 0000-0003-4024-802X
irynakorostashova@ukr.net

**REGIME OF THE STATE OF EMERGENCY OF DURING AN OF INFECTIOUS DISEASE PANDEMIC:
MECHANISM OF LEGAL REGULATION AS A GUARANTEE OF ADHERENCE
THE PRINCIPLE OF THE RULE OF LAW**

Abstract

The introduction of emergency regimes, and in particular the regime of state of emergency, is always accompanied by restrictions on human rights and freedoms. The scope and depth of such restrictions directly depend on the severity of man-made or natural emergencies and on the decisions which taken by public authorities. An integral condition for the introduction and administration of emergency regimes - must be adherence to the rule of law.

The purpose of the article is to analyze the rules of national law governing legal relations arising in connection with the introduction of emergency administrative and legal regimes, including the regime of state of emergency during a pandemic and determine of the legal mechanism that guarantees observance of the rule of law in relations between state and a human.

Scientific novelty of the research is to analyze the norms of national legislation for the existence of fuses limit the discretion of public authorities and, able to provide observance the rule of law in the relationship between the state and the human in case of introduction of the regime of the state of emergency during a pandemic of the infectious disease COVID-19.

Conclusions. Analysis of national legislation governing legal relations arising during the introduction of emergency regimes, in particular, the regime of state of emergency, shows about the presence in the mechanism of legal regulation fuses that in some way limit the discretion of the subject of power (of the President of Ukraine), including : 1) establishment of the specific term for which the regime of state of emergency can be introduced and extended; 2) in a certain way (albeit formally) the powers of the President of Ukraine to determine the list and depth of restrictions on the rights and freedoms of citizens during the introduction of the regime of state of emergency are limited by law; 3) in accordance with the norms of the special law, a separate branch of power (legislative power) is empowered to approve decisions of the President of Ukraine on the introduction and continuation of the regime of state of emergency.

This allows the Parliament to control the expediency and validity of the decisions of the President of Ukraine on: the introduction and continuation of emergency regimes, as well as the list, scope and depth of restrictions on the rights and freedoms of human proposed for application (in terms of compliance of the severity of the emergency situation in connection with the occurrence of which, the regime of state of emergency is introduced).

The above fuses constitute a legal mechanism for the implementation of the principle of the rule of law and, accordingly, are a guarantee of abidance for human rights and freedoms in the event of the regime of state of emergency.

Key words: *administrative and legal regimes, the regime of state of emergency, rule of law, human rights and freedoms, public authority, mechanism of legal regulation, discretionary powers, pandemic, infectious disease.*

Постановка проблеми. Верховенство права є невід'ємним елементом будь-якої демократичної правової держави. Конституцією України гарантується реалізація цього принципу в Україні (ч. 1 ст. 8) [1].

Друга хвиля пандемії інфекційної хвороби COVID-19 зумовила введення в Іспанії, Італії, Франції, Чехії, Словенії, Словаччині, Вірменії та інших країнах світу режиму надзвичайного стану. При цьому в перших чоти-

р'ях країнах наведеного списку режим надзвичайного стану в поточному році введено вдруге. Однак, з огляду на рівень захворюваності на вказану інфекційну хворобу в ряді Європейських країн, понад дві третини населення сьогодні з розумінням ставляться до введення публічною владою надзвичайних режимів та обмежень, що їх супроводжують, і, відповідно, додержуються визначених у цих країнах санітарних норм. Питання щодо введення надзвичайного стану розглядалося також і в Україні, але публічна влада на даний час обмежилась уведенням режиму надзвичайної ситуації та спочатку суворого, а потім адаптивного карантину.

Слід відзначити, що застосування надзвичайних режимів, зокрема режиму надзвичайного стану, вочевидь супроводжується суттєвими обмеженнями прав і свобод, а також іншими особливостями, притаманними правовому регулюванню таких режимів. Тому рішення про введення та адміністрування тих чи інших адміністративно-правових режимів, що суттєво обмежують права і свободи громадян, мають бути обґрунтованими та виваженими з огляду на загрози громадському здоров'ю, що постають сьогодні. Невід'ємною умовою введення та адміністрування таких правових режимів має бути додержання принципу «верховенства права». З огляду на вищевказане, особливості правового регулювання надзвичайних режимів, зокрема режиму надзвичайного стану, потребують відповідного аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Формулюванню поняття та змісту верховенства права присвятили праці закордонні науковці, серед яких: Т. Бінгем, А. В. Дайсі, М. Лафлін, Ф. Ніт, Д. Купер, Т. Каротерс та ін.

Дослідження загальнотеоретичних аспектів поняття та змісту правових режимів здійснювали радянські, російські та українські вчені: С. С. Алексєєв, Л. В. Вакарюк, О. В. Малько, М. І. Матузов, С. П. Погребняк, П. М. Рабінович, О. Ф. Скакун, Ю. О. Тихомиров та ін.

Спеціальні правові режими, в тому числі адміністративно-правові, досліджували українські науковці: В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. О. Крестьянінов, Т. П. Мінка, В. Я. Настюк, В. Г. Чорна та ін.

Проблемам законодавчого регулювання й застосування правових режимів під час

пандемії, зокрема питанням запобігання коронавірусної хвороби COVID-19, а також обмеження прав і свобод громадян у зв'язку зі встановленням обмежувальних заходів присвятили праці науковці різних країн: А. Веспіньяні, Л. Гостін, Е. Спідман, Є. Олін, В. Пармет, Н. Перра, М. Сінга, Д. Ходж та ін.

Питання застосування адміністративно-правових режимів у зв'язку з пандемією інфекційної хвороби COVID-19, що являє загрозу національному здоров'ю, адміністрування таких режимів і визначення кількості обмежень прав і свобод громадян сьогодні є предметом дискусій серед правників усіх країн. Вищевказані проблеми в сучасних масштабах є новими як для України, так і для світу в цілому, тому поки що не знайшли свого відображення у роботах українських науковців, що й обумовило вибір теми дослідження.

Метою статті є аналіз норм національного законодавства, що регулюють правовідносини, які виникають у зв'язку із введенням надзвичайних адміністративно-правових режимів, зокрема режиму надзвичайного стану під час пандемії, та визначення правового механізму, що є гарантією додержання принципу верховенства права у відносинах між державою та людиною.

Виклад основного матеріалу. Надзвичайні режими – це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності та функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація, що встановлюють обмежувальні заходи. Головним у їхньому змісті є те, що вони суттєво змінюють правовий статус суб'єктів цієї території, у деяких випадках – систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, встановлюють заходи, які застосовують для врегулювання ситуації [2, с. 303]. У теорії адміністративного права до надзвичайних відносять три адміністративно-правові режими: 1) надзвичайний стан; 2) надзвичайна екологічна ситуація; 3) воєнний стан [2, с. 303].

Свого часу відомий теоретик права С. С. Алексєєв звертав увагу на те, що питання про правові режими (за винятком питання про режими галузей) виникає, як правило, по відношенню не до всіх ланок правового регулювання, а, головним чином, до суб'єктивних прав [3, с. 243]. Зазначене свідчить

про те, що фактично застосування будь-якого правового режиму, під час якого вводяться обмежувальні заходи, безпосередньо стосується прав і свобод, які закріплені в Конституції і законах України, і їх обмеження має відбуватися у чіткій відповідності до норм Конституції та/або спеціальних законів, що регулюють ті чи інші групи правовідносин, пов'язані із введенням певних видів правових режимів. У сучасному контексті застосування владою адміністративно-правових режимів має відбуватися згідно з принципом верховенства права, з додержанням вимог усіх його складових елементів.

Правовою основою введення надзвичайних адміністративно-правових режимів є: а) Конституція України; б) спеціальні закони, що регулюють порядок введення надзвичайних режимів, а саме: ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану», Кодекс цивільного захисту України – для режиму надзвичайного стану; ЗУ «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану», Кодекс цивільного захисту України – для режиму надзвичайної екологічної ситуації; ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» – для режиму воєнного стану; в) Указ Президента про введення відповідного надзвичайного режиму, затверджений Верховною Радою України.

Згідно з ч. 1 ст. 4 ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» [4] підставою введення режиму надзвичайного стану є лише наявність реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами неможливо. У п. 1 ч. 2 ст. 4 цього закону міститься низка умов, за наявності яких може бути введено надзвичайний стан, серед них – 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.

У разі введення режиму надзвичайного стану у зв'язку із загрозою пандемії правовий статус та обмеження прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах надзвичайного стану визначаються відповідно до Консти-

туції України, ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» (ст. 22) та інших законів України, що регулюють правовідносини, які виникають у сфері, пов'язаній з виконанням заходів, що здійснюються з метою запобігання поширенню інфекційної хвороби, її профілактики та боротьби з її наслідками.

На думку американського вченого Є. Д. Оліна, «стратегія реагування на пандемію передбачає нормативні рішення, що потребують як прийняття демократичних рішень, так і судового нагляду. Для початку важливим є прийняття демократичних рішень, з демократичною легітимністю щодо розподілу пільг і тягарів у ліберальній демократії» [5, с. 50-51]. Отже, введення та адміністрування тих чи інших адміністративно-правових режимів, що суттєво обмежують права і свободи громадян, має бути обґрунтованим та виваженим в цілому з огляду на загрози, що постають перед світом та країною. Невід'ємними при введенні та адмініструванні таких правових режимів має бути додержання принципу верховенства права.

Поняття «верховенство права» («Rule of Law») у сучасному його розумінні ще наприкінці 19 століття сформулював британський правник-конституціоналіст, професор А. В. Дайсі, який вважав що «верховенство права» утворює фундамент сенсів» [6, с. 103]. Вчений провів аналіз конституцій низки європейських країн романо-германської системи права (Франції, Бельгії, Швейцарії та ін.) і Конституції Великої Британії, що належить до англо-саксонської системи права. В контексті англо-саксонської (звичаєвої) системи права він визначив три основні складові «верховенства права», а саме: 1) законність (що полягає у відповідності діяльності влади узагальненим судами в Конституції правам), 2) юридична визначеність (передбачуваність), що полягає у запереченні дискреції влади [6, с. 193], та 3) рівність усіх перед законом (полягає у твердженні, що «жодна людина не перебуває вище закону») [6, с. 185]. Дайсі зауважував, що «абсолютне верховенство або переважання норм закону, на відміну від впливу довільної влади, виключає наявність свавілля, прерогативи чи навіть широкої дискреційної влади» [6, с. 193]. Отже, він вважав, що дискреційні повноваження влади призводять до свавілля, і тому їх заперечував, а верховенство права (а саме така

його складова, як «юридична визначеність») має бути противагою дискреційним повноваженням влади й не допускати з її боку свавілля. Зазначене обумовило певне несприйняття категорії «юридична визначеність» протягом тривалого часу, оскільки цей елемент «верховенства права» розумівся як заперечення втручання влади у суспільне життя чи життя індивіда. В результаті його концепція «верховенства права» довгий час сприймалася надзвичайно спірною.

Принцип верховенства права у сучасному світі нерозривно пов'язаний із поняттями «демократія» та «права людини». Однак відсутність чіткого законодавчого визначення поняття та змісту (складових) цього основоположного принципу в національних законодавствах більшості країн світу залишає багато місця для наукових дискусій та заважає його реальній реалізації.

Суттєвий вклад у розв'язання проблеми розуміння «верховенства права» й визначення його складових елементів на загальнотеоретичному та практичному рівнях (у міжнародному масштабі) внесено Європейською комісією «За демократію через право» (Венеційська комісія) у 2011 р., що на 86-му пленарному засіданні схвалила доповідь № 512/2009 «Верховенство права». У доповіді зазначено, що «... верховенство права насправді становить основоположний і спільний європейський стандарт за змістом – скеровувати та стримувати здійснення демократичної влади» [7, с. 182]. Тому значення додержання публічною владою цього основоположного міжнародного стандарту як повсякденно, так і в разі введення та адміністрування надзвичайних режимів, зокрема режиму надзвичайного стану, складно переоцінити.

«У тому значенні, в якому його слід розуміти, «верховенство права» є невід'ємною частиною будь-якого демократичного суспільства. В рамках цього поняття необхідно, щоб усі, хто наділений повноваженнями ухвалювати рішення, ставилися до кожного з виявом поваги, на основі рівності та розумності й відповідно до закону, і щоб кожен мав можливість оскаржити незаконність рішень у незалежному та безсторонньому суді, де кожен має бути забезпечений справедливими процедурами. Отже, предметом верховенства права є здійснення влади і стосунки між особою та державою» [7, с. 171].

Основний Закон нашої держави визначає, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ч. 1 ст. 8). Отже, цей принцип є базовим у взаємодії публічної влади та людини. Однак незнання та/або несприйняття сутності й змісту, а також неправильне розуміння основного принципу держави (не тільки суб'єктами владних повноважень, але й усередині юридичної спільноти), є серйозною перешкодою на шляху до його втілення в життя та розбудови України як демократичної правової держави.

Оскільки поняття «верховенство права» багатоскладове, то концептуальним є визначення Венеційською комісією матеріальних (субстантивних) елементів цього поняття: «цими елементами є: а. Законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес уведення в дію приписів права; б. Юридична визначеність; с. Заборона свавілля; д. Доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; е. Дотримання прав людини; ф. Заборона дискримінації й рівність перед законом» [7, с. 177]. Поняття та зміст вищезазначених складових принципу верховенства права знайшли своє тлумачення у практиці Європейського суду з прав людини. Тому комплекс елементів, що складає цей принцип, нині є стандартом діяльності органів публічної влади в країнах ЄС та тих країнах, що прагнуть приєднатися до європейської спільноти.

Принцип верховенства права: «... є комплексним (багатоскладовим) основоположним началом, що одночасно є одним із супутніх нематеріальних елементів механізму адміністративно-правового регулювання, і якого у своїй діяльності має додержуватися публічна влада на етапах застосування та виконання законів, в першу чергу, на етапі нормотворчості» [8, с. 56].

Визначення загальних принципів, які мають сприяти захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб, проти свавілля чи будь-якого іншого неналежного використання дискреційних повноважень, що перешкоджає досягненню публічною владою тієї мети, заради якої ці повноваження їй було надано, близько сорока років перебуває в полі зору Ради Європи. Суттєвий внесок у визначення самого терміна

«дискреційні повноваження» («discretionary power») зроблено Комітетом Міністрів Ради Європи в рекомендації № R (80)2 від 11 березня 1980 року: дискреційні повноваження – це повноваження, які залишають адміністративному органу певну свободу щодо рішення, що має бути прийняте, яке дозволяє йому обрати з кількох юридично прийнятних рішень те, яке він вважає найбільш доцільним [9].

Поняття дискреції безпосередньо пов'язане з поняттями «юридична визначеність» («legal certainty») та «заборона свавілля» («prohibition of arbitrariness»). Юридична визначеність (передбачуваність) означає, що «... закон, який надає державному органу свободу розсуду, повинен вказувати сферу дії цього розсуду. Це було б усупереч верховенству права, щоб юридичний розсуд, наданий виконавчій владі, виражався в термінах необмеженої влади. Отже, закон має вказувати обсяг будь-якого такого розсуду та спосіб його здійснення із достатньою ясністю, щоб забезпечити людині належний захист від свавілля» [10, с. 8].

Зміст такої складової принципу верховенства права як заборона свавілля розкрито Венеційською комісією у такий спосіб: «Хоча дискреційні повноваження є необхідними для здійснення всього діапазону владних функцій у сучасних складних суспільствах, ці повноваження не повинні здійснюватись у свавільний спосіб. Їх здійснення у такий спосіб уможливує ухвалення суттєво несправедливих, необґрунтованих, нерозумних чи деспотичних рішень, що несумісно з поняттям «верховенства права» (п. 52) [7, с. 179].

Із вищевказаного випливає, що на міжнародному рівні: 1) до законодавчої влади країн-учасників ставляться певні вимоги щодо якості результатів її роботи (якості законів, що нею приймаються), і вона має поважати основоположні права людини; 2) визначаються критерії, яким мають відповідати норми законодавства, а саме: чіткість, точність, ясність і визначеність сфери дії та обсяг дискреції (розсуду) органу публічної влади.

На думку Л. Л. Богачової, правова визначеність передбачає стабільність і цілісний характер законодавства, здійснення адміністративної та судової практики на основі закону відповідно до принципу верховенства права, а також прозорість і демократизм при

прийнятті владних рішень [11, с. 3–4]. Тобто забезпечення належного правового регулювання повноважень публічної влади в національних законодавствах виступає як інструмент і гарантія забезпечення виконання принципу верховенства права в цілому, а також таких його елементів, як юридична визначеність і заборона свавілля зокрема.

Додаткові роз'яснення щодо визначення поняття та змісту дискреційних повноважень містяться у постанові Верховного Суду від 6 березня 2019 року, згідно з якою: «... дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти чи не діяти, а якщо діяти, то у виборі варіанта рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені у законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанта вибору будь-ким» (п. 32) [12]. З цього випливає, що у випадку, коли суб'єкт владних повноважень має узгоджувати своє рішення з іншими (іншим) суб'єктами владних повноважень (тобто його розсуд обмежується), то повноваження такого суб'єкта не є дискреційними.

Інститут надзвичайного стану як важливий елемент державно-правової системи України – обов'язковий компонент системи забезпечення національної безпеки держави. Як засіб і гарант нейтралізації надзвичайних ситуацій соціального, природного, техногенного та іншого характеру – він є інструментом насильства, але водночас захищає політичні, економічні та соціальні права і свободи громадян у період уведення необхідних заборон і тимчасових обмежень [13, с. 187]. Зазначене свідчить про двоїсту природу вказаного правового режиму, який, з одного боку, є гарантією і засобом нейтралізації надзвичайної ситуації, а з іншого – інструментом насильства у період уведення необхідних заборон і тимчасових обмежень.

Слід звернути увагу на те, що американські вчені Л. О. Гостін та Дж. Г. Ходж вважають, що: «... надзвичайні ситуації зі здоров'ям не є підставою для примусу, що є беззаперечним, надмірним або без доказової підтримки. Заходи примусу можуть бути контрпродуктивними та руйнувати довіру і співпрацю громадськості...» [14]. Слушні також думки В. Пармет та М. Сінга, які зазначають, що: «... федеральні та карантинні повноваження штату підлягають важливим кон-

ституційним обмеженням ..., уряди повинні мати потужну основу для обмежень, ... що є конституційними лише тоді, коли уряд може чіткими та переконливими доказами засвідчити, що вони є найменш обмежувальним засобом захисту здоров'я населення» [15]. Зазначене свідчить, що подекуди рішення урядів про введення певних обмежень прав і свобод людини під час пандемії у разі відсутності переконливих доказів необхідності їх уведення викликають небезпідставні сумніви правників щодо їхньої конституційності (законності), а отже – має місце порушення принципу верховенства права.

«Дотримання верховенства права і дотримання прав людини не обов'язково є синонімами. Проте великою мірою обидві концепції збігаються між собою ...» (п. 59) [7]. Тому, коли йдеться про застосування обмежувальних і особливо надзвичайних режимів, які завжди супроводжуються суттєвими обмеженнями прав і свобод громадян, конче важливим є законодавче обмеження розсуду суб'єкта, уповноваженого на прийняття рішення про введення такого адміністративно-правового режиму, а також визначення переліку і глибини обмежень прав і свобод, які доцільно застосовувати. Якщо влада такого суб'єкта необмежена, а механізм контролю відсутній, – це може призвести до свавілля та зловживання, що полягатимуть у застосуванні необґрунтовано широкого переліку обмежень прав і свобод.

Проведемо аналіз норм законодавства, що визначають перелік обмежень прав і свобод у разі введення режиму надзвичайного стану. Так, ЗУ «Про режим надзвичайного стану» (ст. 22) [11] та Конституцією України (ч. 2 ст. 64) [1] (далі – КУ) визначено, що права і свободи, передбачені ст. 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55–63, – не можуть бути обмежені. Тобто, під час дії режиму надзвичайного стану відповідно може бути обмежено права іноземців та осіб без громадянства, передбачені ст. 26 КУ, а також конституційні права і свободи громадян, передбачені ст. 23, 30–39, 41–46, 48–50, 53, 54 КУ.

При введенні надзвичайного стану ці обмеження є вичерпними і не підлягають розширеному тлумаченню, оскільки Конституцією України та ЗУ «Про режим надзвичайного стану» введення інших обмежень забороняється. Водночас, у разі введення режиму над-

звичайного стану, перелік обмежень прав і свобод громадян, іноземних громадян та осіб без громадянства, що можуть бути застосовані, дуже широкий. Проведемо аналіз норм ЗУ «Про режим надзвичайного стану» [4] на предмет наявності запобіжників, що обмежують дискреційні повноваження відповідного суб'єкта публічної влади.

Згідно з ч. 1 ст. 5, ч. 2, 3 ст. 6 ЗУ «Про режим надзвичайного стану» надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України (далі – ВРУ) протягом двох днів з моменту звернення Президента України.

Згідно з ч. 1 ст. 6 вищевказаного закону Указ Президента України про введення надзвичайного стану має містити таку інформацію: 1) обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану відповідно до умов, визначених у ст. 4 ЗУ «Про режим надзвичайного стану»; 2) межі території, на якій вводиться надзвичайний стан; 3) час, з якого вводиться надзвичайний стан, і строк, на який він вводиться; 4) 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; 5) органи державної влади, органи військового командування та органи місцевого самоврядування, яким доручається здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їх додаткових повноважень; 6) інші питання, що впливають із цього Закону.

Натомість, законодавець, хоча фактично і визначив перелік можливих обмежень прав і свобод у зв'язку із застосуванням режиму надзвичайного стану, але відповідно до норм закону застосування обмежень за цим переліком не є обов'язковим, а кількість і глибина обмежень має визначатися відповідним суб'єктом владних повноважень та затверджуватися іншим суб'єктом у кожному конкретному випадку встановлення режиму надзвичайного стану залежно від наявності такої потреби.

Крім того, строк застосування обмежень прав і свобод не може перевищувати строку, на який вводиться надзвичайний стан (в Україні не більше як 30 днів і не більше як

60 діб в окремих її місцевостях). У разі необхідності надзвичайний стан може бути продовжений Президентом України, але не більше як на 30 діб. Указ Президента України про продовження дії надзвичайного стану набирає чинності після його затвердження ВРУ (ст. 7 ЗУ «Про режим надзвичайного стану»).

Таким чином, як для введення, так і для продовження дії режиму надзвичайного стану необхідне затвердження Указу Президента України парламентом. Крім того, у разі продовження дії надзвичайного стану законодавець чітко обмежив термін продовження дії вказаного режиму, тому він загалом не може тривати більше 60 діб.

Крім того, вищевказана норма зобов'язує Президента України в своєму Указі не тільки обґрунтувати необхідність введення режиму надзвичайного стану, але й серед інших питань визначати та обґрунтувати перелік і межі надзвичайних заходів та вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини, які тимчасово обмежуються, із зазначенням строку дії цих обмежень тощо.

Вищевказані норми забезпечують адміністративно-правову охорону, що виступає як система правових засобів, комплекс різних заходів і створення необхідних умов щодо закріплення, забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Такі заходи, засоби та умови називають гарантіями прав і свобод людини і громадянина [16, с. 70]. У даному випадку йдеться про правові гарантії.

Однак, слід звернути увагу на те, що норма щодо участі Верховної Ради України у вирішенні питання про введення режиму надзвичайного стану (ч. 1 ст. 5, ч. 2, 3 ст. 6) має безумовний характер, оскільки сформульована так, що начебто не допускає незгоди або будь-якого зволікання з боку парламенту щодо затвердження Указу Президента про введення чи продовження дії надзвичайного стану: «... Указ Президента України ... підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України» [4]. Тобто вищевказана норма, хоча й містить механізм правового регулювання, який має забезпечити додержання публічною владою принципу верховенства права, зокрема таких його складових, як правова визначеність (передбачуваність),

заборона свавілля, дотримання прав людини, законність, але сконструйована таким чином, що таке затвердження може мати й суто формальний характер.

Висновки. Підбиваючи підсумки аналізу норм національного законодавства, які регулюють правовідносини із введення надзвичайних режимів, зокрема режиму надзвичайного стану, відзначимо, що вони містять низку запобіжників, а саме: 1) встановлюють конкретний термін введення і продовження надзвичайних режимів; 2) певним чином (хоча й формально) обмежують дискреційні повноваження суб'єкта владних повноважень (Президента України), в тому числі стосовно визначення переліку та глибини обмежень прав і свобод людини у зв'язку із введенням надзвичайних режимів і, зокрема, режиму надзвичайного стану; 3) визначають окрему гілку публічної влади (законодавчу владу), яку наділяють повноваженнями із затвердження Указу Президента України щодо введення надзвичайних режимів та, відповідно, переліку і глибини обмежень прав і свобод людини та ін.

Вищевказані законодавчі обмеження, в тому числі й обмеження повноважень Президента України (умовне обмеження вільного розсуду), відкриває можливості до здійснення парламентського контролю за доцільністю й обґрунтованістю рішень Президента України стосовно введення та продовження дії надзвичайних режимів, кількості і глибини обмеження прав і свобод громадян та ін., що ним пропонуються (і мають бути обґрунтованими), на предмет їх відповідності тяжкості надзвичайної ситуації, що є підставою для введення надзвичайних режимів, і, зокрема, режиму надзвичайного стану.

Вищевказані запобіжники становлять правовий механізм реалізації конституційного принципу держави – принципу верховенства права, та, відповідно, є гарантією додержання прав і свобод людини.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Дата звернення: 02.09.2020).

2. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка та ін. Вид. 2-ге, перероб. та доповн. Харків: Право, 2013. 656 с.

3. Алексеев С. С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. 320 с.
4. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> (Дата звернення: 02.09.2020).
5. Ohlin Jens D. Pandemics, Quarantines, Utility, and Dignity. *Cornell Legal Studies Research Paper*. 2020, № 20–27, URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3591784 (Дата звернення: 02.09.2020).
6. Dicey A. V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Macmillan and Co., limited New York: the Macmillan Company, 1897. 480 p.
7. «Верховенство права»: Доповідь № 512/2009 Венеціанської Комісії, схвалена на її 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 р.). *Право України*. 2011. № 10. С. 168–184.
8. Коросташова І. М. Механізм адміністративно-правового регулювання, як правова категорія та багатоаспектне явище. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 1. С. 52–61. DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.01.06>
9. Council of Europe Committee of Ministers: Recommendation No. R (80) 2 (Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980 at the 316th meeting of the Ministers' Deputies). URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804f22ae (Дата звернення: 20.08.2020).
10. The Council of Europe and the Rule of Law. An Overview, CM (2008)170, 21 November 2008, para. 46. URL: https://www.coe.int/t/dc/files/Ministerial_Conferences/2009_justice/CM%20170_en.pdf (Дата звернення: 02.09.2020).
11. Богачова Л. Л. Принцип правової визначеності в європейському і національному праві (змістовна характеристика). *Теорія і практика правознавства*. 2013. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_74 (Дата звернення: 02.09.2020).
12. Постанова Верховного Суду у справі № 1640/2594/18 (провадження НК/9901/67463/18) від 6 березня 2019 р. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/80269161?_ga=2.49019430.1255958531.1597598058-291262633.1586874385 (Дата звернення: 12.09.2020).
13. Ковалів М. В., Рутар А. І., Павлишин Ю. В. Порядок і підстави введення правового режиму надзвичайного стану. *Науковий вісник ЛДУВС*. 2015. № 2. С. 180–188.
14. Lawrence O. Gostin, James G. Hodge Jr. US Emergency Legal Responses to Novel Coronavirus. Balancing Public Health and Civil Liberties. *JAMA*. 2020. № 323(12):1131–1132. DOI: 10.1001/jama.2020.2025. URL: <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2761556> (Дата звернення: 02.09.2020).
15. Wendy E. Parmet, Michael S. Sinha. Covid-19 – The Law and Limits of Quarantine. *The New England Journal of Medicine*. 2020. April, 9. DOI: <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp2004211>
16. Коросташова І. М. Адміністративно-правова охорона: загальнотеоретичні аспекти. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право*. 2015. № 2. С. 66–72.

References:

1. Verkhovna Rada Ukrainy. (1996). *Konstytutsiia Ukrainy* від 28.06.1996 р. № 254k/96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Last accessed: 02.09.2020) [in Ukrainian].
2. Bytiak, Yu. P. ta in. (Zag. Red.). (2013). *Administratyvne pravo*. 2nd ed. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
3. Alekseev, S. S. (1995). *Teoriya prava*. М.: Izdatelstvo BEK [in Russian].
4. Verkhovna Rada Ukrainy. (2000). *Pro pravovyi rezhym nadzvychainoho stanu: Zakon Ukrainy* № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> (Last accessed: 02.09.2020) [in Ukrainian].
5. Jens, D. Ohlin. (2020). Pandemics, Quarantines, Utility, and Dignity. *Cornell Legal Studies Research Paper*, May 3, 20–27. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3591784 (Last accessed: 02.09.2020).
6. Dicey, A. V. (1897). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Macmillan and Co., limited New York: the Macmillan Company.
7. Venetsianska Komisiia. (2011). «Verkhovenstvo prava»: Dopovid № 512/2009,

skhvalena na yiyi 86-mu plenarnomu zasidanni (Venetsiia, 25–26 bereznia 2011 r.). *Pravo Ukrainy*, 10, 168–184 [in Ukrainian].

8. Korostashova, I. M. (2019). Mekhanizm administratyvno-pravovoho rehulivannia, yak pravova katehoriia ta bahatoaspektne yavlyshche. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1, 52–61. DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.01.06> [in Ukrainian].

9. Council of Europe Committee of Ministers. (1980). *Recommendation No. R(80)2*. (Adopted by the Committee of Ministers on March, 11 at the 316th meeting of the Ministers' Deputies). URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804f22ae (Last accessed: 20.08.2020).

10. Council of Europe. (2008). *The Council of Europe and the Rule of Law: An Overview*, CM(2008)170, 21 November 2008, para. 46. URL: https://www.coe.int/t/dc/files/Ministerial_Conferences/2009_justice/CM%20170_en.pdf (Last accessed: 02.09.2020).

11. Bohachova, L. L. (2013). Pryntsyp pravovoi vyznachenosti v yevropeiskomu natsionalnomu pravi (zmistovna kharakterystyka). *Teoriia i praktyka pravoznavstva*, 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_74 (Last accessed: 02.09.2020) [in Ukrainian].

12. Verkhovnyi Sud. (2019). *Postanova vid 6 ber. 2019 r.* (sprava N 1640/2594/18, provadzhennia NK/9901/67463/18). URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/80269161?_ga=2.49019430.1255958531.1597598058-291262633.1586874385 (Last accessed: 12.09.2020) [in Ukrainian].

13. Kovaliv, M. V., Rutar, A. I., Pavlyshyn, Yu. V. (2015). Poriadok i pidstavy vvedennia pravovoho rezhymu nadzvychainoho stanu. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*, 2, 180–188 [in Ukrainian].

14. Lawrence, O. Gostin, James, G. Hodge Jr. (2020). US Emergency Legal Responses to Novel Coronavirus. Balancing Public Health and Civil Liberties. *JAMA*, 323(12):1131–1132. DOI: 10.1001/jama.2020.2025. URL: <https://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2761556> (Last accessed: 02.09.2020).

15. Parmet, Wendy E., Sinha, Michael S. (2020). Covid-19 – The Law and Limits of Quarantine. *The New England Journal of Medicine*, April, 9. DOI: <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp2004211>

16. Korostashova, I. M. (2015). Administratyvno-pravova okhorona: zahalnoteoretychni aspekty. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Serii: Pravo*, 2, 66–72 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 10 жовтня 2020 р.