

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v103.2024.22>*С. В. Продивус*

ПРАВОМІРНІСТЬ ОБМЕЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА СВОБОДУ ПЕРЕСУВАННЯ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ COVID-19

Постановка проблеми. Сучасні реалії та загрози, які постають перед державою та суспільством, в тому числі виклики пов'язані з розповсюдженням пандемії COVID-19, викликають необхідність ґрунтовного перегляду сформованих підходів до гарантування, забезпечення та захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина. Особливого значення набуває питання пошуку ефективних механізмів балансування суспільних інтересів, інтересів держави та прав і свобод кожного окремого індивіда.

Права та свободи людини становлять в Україні найвищу конституційну цінність. З метою протидії масовому поширенню COVID-19 конституційні права та свободи зазнали значних обмежень, зокрема, право на свободу пересування, право на свободу мирних зібрань, право на повагу до приватного життя, на свободу релігії, право на свободу та особисту недоторканність та деякі інші. Тому, існує потреба в дослідженні стану забезпечення прав і свобод людини, порядку їх обмеження, діяльності державних органів в Україні в умовах пандемії з метою виявлення можливостей удосконалення механізму правового захисту прав і свобод людини в нових суспільно-політичних і соціально-економічних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми обмеження прав та свобод людини активно досліджуються науковцями, зокрема, у в працях таких учених, як О.З. Панкевич, П.М. Рабінович, М.В. Савчин, Т.М. Слінько та інших. Питання втручання управа людини під час пандемії COVID-19 активно вивчали, зокрема О.І. Зозуля, Л.Р. Наливайко. Водночас відсутнє комплексне дослідження правомірності втручання в здійснення основоположних прав та свобод під час пандемії COVID-19.

Мета. З'ясування основних конституційних механізмів обмеження права на свободу пересування в умовах протидії поширенню COVID-19 в європейських державах та в Україні, аналіз національного правообмежувального законодавства на предмет пропорційності встановлених карантинних обмежень.

Виклад основного матеріалу. Пандемія COVID-19 стала у багатьох аспектах викликом для більшості країн світу. Станом на 3 липня 2024 року у світі налічується 775 645 882 підтверджених випадків COVID-19, у тому числі 7 051 876 летальні випадки, про які повідомлено ВООЗ. В Україні з 3 січня 2020 року по 3 липня 2024 року зареєстровано 5 531 787 підтверджених випадків COVID-19, в тому числі 109 920 летальних випадки, про що повідомлено ВООЗ [1]. В умовах стрімкого поширення хвороби та збільшення кількості летальних випадків особливо гостро постали питання захисту прав та свобод людини і громадянина, запобігання глобальної загрози життю та здоров'ю, запровадження надзвичайних правових режи-

мів, балансування публічних та приватних інтересів та обмеження прав та свобод. Заходи реагування держави на надзвичайні ситуації, які становлять загрозу для суспільства, в основному забезпечуються через обмеження основоположних прав людини. Саме тому, при загрозі для суспільної безпеки надзвичайно важливо оцінити дії держави, що полягають у втручанні у права людини на предмет їх обґрунтованості, необхідності та наявності легітимної мети.

Основні права і свободи людини гарантуються як міжнародними актами, так і національним законодавством України. При розгляді питання захисту прав людини в умовах пандемії COVID-19 в Україні, вважаємо за доцільне проаналізувати деякі міжнародно-правові положення, які встановлюють підстави та процедуру допустимого втручання чи обмеження прав людини.

Основоположним міжнародним документом у сфері захисту прав людини є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. (далі – Конвенція). У статті 15 Конвенції передбачено, що: «Під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, будь-яка Висока Договірна Сторона може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією, виключно в тих межах, в яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом» [2].

Стаття 2 Протоколу 4 до Конвенції передбачає, що на здійснення права на свободу пересування не можуть бути встановлені жодні обмеження, крім тих, що передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної чи громадської безпеки, для підтримання публічного порядку, запобігання злочину, для захисту здоров'я чи моралі або з метою захисту прав і свобод інших осіб [3].

Європейським судом з прав людини (далі – Суд) напрацьовано критерії, дотримання яких є обов'язковим для того, щоб втручання було правомірним: *якісний закон, легітимна мета, необхідність у демократичному суспільстві*. Суд в першу чергу досліджує питання наявності якісного закону, оскільки його відсутність автоматично свідчить про недотримання інших критеріїв. Як зазначає Суд у Рішенні по справі «М.М. проти Нідерландів»: «Той висновок, що даний захід не був «згідно із законом», є достатнім, аби Суд вирішив, що було порушення. Тому немає потреби перевіряти, чи згадане втручання переслідувало «законну мету» або було «необхідним у демократичному суспільстві» [4].

Незважаючи на те, що заходи з обмеження прав людини застосовуються зазвичай для досягнення значущої мети, вони все ж повинні бути співмірними та за своїм характером відповідати ситуації та обставинам, які спричинили їх застосування. Як вказує Суд будь-який відступ від зобов'язань повинен мати чітку основу у національному законодавстві для захисту від свавілля та повинен бути суворо необхідним для боротьби проти надзвичайних ситуацій. Держави повинні мати на увазі, що будь-які вжиті заходи повинні прагнути до забезпечення захисту демократичного порядку від загроз, і слід докладати всіх зусиль для захисту цінностей демократичного суспільства, таких як плюралізм, толерантність та широкий світогляд [5].

Навіть у надзвичайній ситуації необхідним є забезпечення верховенства права, невід'ємною складовою якого є те, що дії держави повинні відповідати закону. «Закон» включає не лише акти парламенту, а й, наприклад, надзвичайні укази виконавчої влади, за умови, що вони мають конституційну основу. Конституції багатьох держав передбачають особливий правовий режим (або режими), що збільшує повноваження органів виконавчої влади у разі війни чи великої стихійної катастрофи чи іншої катастрофи. Законодавчий орган може ухвалити надзвичайні закони, спеціально розроблені для подолання поточної кризи, які виходять за рамки існуючих правових норм. Будь-яке нове законодавство такого роду повинно відповідати конституції та міжнародним стандартам [6].

ЄСПЛ в роз'ясненнях щодо застосування ст. 15 Конвенції вказував, що «кожна Договірна держава, відповідальна за «життя своєї нації», має визначити, чи загрожує цьому життю «надзвичайна суспільна небезпека», і якщо так, то наскільки далеко необхідно зайти, намагаючись подолати цю небезпеку. Національна влада знаходиться в кращому становищі, ніж міжнародний суддя, для прийняття рішення як про наявність такої надзвичайної ситуації, так і про характер і обсяг відступів, необхідних для її відвернення. Відповідно, в цьому питанні національні органи влади повинні мати широку свободу розсуду» [6]. Однак «національна свобода розсуду супроводжується європейським наглядом, здійснюючи який, Суд повинен надавати належну значимість таким факторам, як характер прав, на які впливає відступ від зобов'язань, а також обставини, що призвели до надзвичайної ситуації, та її тривалість» [7]. Зазначені положення міжнародних актів та роз'яснення Суду узгоджуються з положеннями Основного Закону України.

Вважаємо за доцільне також проаналізувати правові засади реагування на поширення Covid-19 у європейських державах (табл. 1).

Проведений аналіз показує, що положення, подібні до статті 64 Конституції щодо загального режиму обмеження прав та свобод людини в умовах воєнного або надзвичайного стану містяться, зокрема, в конституціях Болгарії, Естонії, Португалії, Фінляндії. Ці держави у відповідь на першу хвилю поширення COVID-19 запровадили правовий режим надзвичайного стану, та в межах цього режиму запроваджували заходи, якими обмежувалися права та свободи людини з дотриманням передбаченої конституцією процедури.

Правові підстави запровадження обмежувальних заходів в Україні

Частина 1 статті 8 Конституції України передбачає, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [8].

Статтею 19 Основного Закону встановлено, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [8].

Відповідно до частини 1 статті 64 Конституції України *конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, перед-*

Таблиця 1

Держава	Норми національних конституцій			Введення режиму надзвичайного стану
	Закріплення права на свободу пересування в Конституції	Закріплення спеціальних умов обмеження права на свободу пересування	Закріплення загальних критеріїв обмеження в умовах надзвичайного стану	
Україна	<p>ст. 33: Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом.</p> <p>Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну.</p>	не передбачено спеціального режиму обмеження	Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції [8].	Ні
Болгарія	ст. 35: Кожен є вільним у виборі місця проживання, має право вільно пересуватися по території країни, вільно залишати її межі.	ст. 35: Це право може бути обмежене лише законом в інтересах національної безпеки, охорони здоров'я населення, прав і свобод інших громадян.	ст. 57: У разі оголошення війни, воєнного або надзвичайного стану здійснення окремих прав людини і громадянина може бути тимчасово обмежене законом, за винятком прав, встановлених ст. 28, ст. 29, ч. 1, 2, 3 ст. 31, ч. 1 ст. 32 та ст. 37» [9].	Так

Продовження таблиці 1

Естонія	<p>ст. 34: Кожен, хто перебуває в Естонії на законних підставах, має право на вільне пересування і вибір місця проживання</p>	<p>ст. 34: У встановлених законом випадках і порядку право вільного пересування може бути обмежено з метою захисту прав і свобод інших людей, в інтересах оборони держави, у разі стихійного лиха і катастрофи, з метою припинення поширення інфекційних хворіб, захисту природного середовища, попередження бездоглядності неповнолітніх або душевнохворих та забезпечення провадження кримінальних справ</p>	<p>ст. 130: В умовах надзвичайного або воєнного стану права і свободи особи можуть бути обмежені, а на особу можуть бути покладені обов'язки в інтересах національної безпеки та громадського порядку на умовах і в порядку, передбачених законом. Не можуть бути обмежені права і свободи, закріплені в § 8, §§ 11-18, частині 3 § 20, § 22, § 23, частинах 2 і 4 § 24, § 25, § 27, § 28, частині 2 § 36, § 40, § 41, § 49 і частині 1 § 51 Конституції [10].</p>	Так
Фінляндія	<p>ст. 9: Громадяни Фінляндії та іноземці, які легально проживають у Фінляндії, мають право вільно пересуватися країною та обирати місце проживання. Кожен має право покинути країну. Громадянам Фінляндії не може бути відмовлено у в'їзді до Фінляндії, їх не може бути депортовано, екстрадовано або передано з Фінляндії до іншої країни проти їхньої волі.</p>	<p>ст. 9: Обмеження цього права можуть бути передбачені законом, якщо вони необхідні для забезпечення безпеки судочинства, виконання покарань або для виконання обов'язку національної оборони. Однак законом може бути передбачено, що у зв'язку зі скоєнням кримінального злочину, з метою судового розгляду або з метою виконання рішення про опіку чи пількування над дитиною громадянин Фінляндії може бути виданий або переданий в країну, в якій гарантується його права людини і правовий захист.</p>	<p>ст. 23: Законом можуть запроваджуватися такі обмеження свобод і прав, які допустимі відповідно до міжнародних зобов'язань Фінляндії в галузі прав людини і які необхідні у той час, коли Фінляндія зазнає збройного нападу або коли це пов'язано з надзвичайними обставинами, що загрожують нації, і вони є настільки серйозними, що можуть відповідно до закону призвести до такого обмеження [11].</p>	Так

Продовження таблиці 1

Україна	-	<p>ст. 5: Індивідуальні адміністративні заходи, що обмежують свободу пересування або проживання в країні, а також вільний виїзд і в'їзд до неї будь-якого громадянина Грещі, заборонені.</p> <p>Обмежувальні заходи такого змісту можуть бути застосовані лише як супутнє покарання за рішенням кримінального суду, у виняткових випадках надзвичайних обставин і лише з метою запобігання вчиненню кримінальних злочинів, як це передбачено законом.</p>	<p>ст. 48: У разі війни або мобілізації внаслідок зовнішньої небезпеки чи безпосередньої загрози національній безпеці, а також у разі збройного перевороту, спрямованого на повалення демократичного режиму, Парламент своєю постановою за поданням Кабінету Міністрів вводить в дію на всій території держави або в окремих її частинах положення про воєнний стан, на всій території держави або в окремих її частинах положення про облоговий стан, створює надзвичайні суди і зупиняє повністю або частково дію положень статей 5 п. 4, 6, 8, 9, 11, 12 пп. 1-4 включно, 14, 19, 22 п. 3, 23, 96 п. 4 і 97 [12].</p>	Ні
Польща	<p>ст. 52: Кожному гарантується свобода пересування, а також вибір місця проживання і знаходження на території Республіки Польща. Кожен може вільно залишати територію Республіки Польща.</p>	<p>ст. 52: Свободи, зазначені в пп. 1 і 2 вище, можуть підлягати обмеженням, встановленим законом.</p>	<p>ст. 228: У ситуаціях особливої небезпеки, якщо звичайні конституційні заходи є недостатніми, може бути запроваджений будь-який з наступних відповідних надзвичайних заходів: <i>воєнний стан, надзвичайний стан або стан стихійного лиха</i> [13].</p>	Ні, було запроваджено «стан епідемічного ризику», «стан епідемії»

Продовження таблиці 1

Португалія	ст. 44: Кожному громадянину гарантується право вільно пересуватися та оселятися в будь-якій частині португальської території. Кожному громадянину гарантується право на еміграцію або виїзд з території Португалії та право на повернення до неї.	не передбачено спеціального режиму обмеження	ст. 19: органи влади, спільно або кожен окремо, не можуть зупиняти дію прав і свобод та їх гарантій, за винятком випадків облогового або надзвичайного стану, оголошених відповідно до Конституції. Облоговий або надзвичайний стан може бути оголошений на частині або на всій території Португалії лише у випадках фактичної або неминучої агресії з боку іноземних сил, серйозної загрози або порушення демократичного конституційного ладу або громадського лиха [14].	Так
Румунія	ст. 25: гарантується право вільного пересування в межах національної території та за її межами. Умови здійснення цього права визначаються законом. Кожному громадянину гарантується право вільно обирати місце проживання і перебування в будь-якому місці країни, емігрувати і повертатися в свою країну.	не передбачено спеціального режиму обмеження	ст. 49: Здійснення деяких прав чи свобод може бути обмежене лише законом і тільки якщо це у відповідному випадку необхідно з метою захисту національної безпеки, порядку, громадського здоров'я чи моралі, прав і свобод громадян; проведення кримінального розслідування; запобігання наслідкам стихійного лиха або особливо серйозної катастрофи. Обмеження має бути співмірним із ситуацією, що його спричинила, і не може зазіхати на існування права або свободи» [15].	Так

бачених Конституцією України; в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень.

Стаття 92 Конституції України передбачає, що *виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина* [8].

Право на свободу пересування гарантовано статтею 33 Конституції України, зокрема: *«кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом.* Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну» [8].

Аналогічні положення викладені і у спеціальному акті – Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», а саме у статті 2 передбачено, що: *«громадянам України, а також іноземцям та особам без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, гарантуються свобода пересування та вільний вибір місця проживання на її території, за винятком обмежень, які встановлені цим Законом»* [16].

З аналізу зазначених вище актів випливає, що обмеження конституційних прав та свобод допускається *виключно на підставі закону, за умови прийняття таких обмежень повноважним органом та з використанням правових механізмів, передбачених Конституцією України.*

Відповідно, аналізуючи обмеження прав та свобод у зв'язку з поширенням COVID-19 та досліджуючи питання правомірності втручання в такі основоположні права необхідно встановити, *чи мали вжиті заходи відповідну підставу в національному законодавстві, чи справді мала місце суспільна небезпека та чи були вжиті заходи пропорційними загрози.*

Статті 12 Закону України «Про свободу пересування» передбачено, що *«свободу пересування відповідно до закону може бути обмежено: у прикордонній смузі; на територіях військових об'єктів; у зонах, які згідно із законом належать до зон з обмеженим доступом; на приватних земельних ділянках; на територіях, щодо яких введено воєнний або надзвичайний стан; на окремих територіях і в населених пунктах, де у разі небезпеки поширення інфекційних захворювань і отруєнь людей введені особливі умови і режим проживання населення та господарської діяльності; на тимчасово окупованих територіях»* [16].

Таким чином обмеження, які були прийняті у зв'язку з протидією поширенню COVID-19 не підпадають під жодну з підстав передбачених законом, оскільки вони були загальнодержавним та вводились на всій території України, передбачали не лише особливий режим проживання та господарської діяльності, а значні обмеження пересування, руху транспортних засобів, перебування у громадських місцях, відповідно не є такими, що охоплюються статтею 12 Закону.

З лютого 2020 року правовою основою впровадження профілактичних та протиепідемічних заходів з метою запобігання поширення пандемії COVID-19, в тому числі обмеження права на свободу пересування, були Постанови Кабінету Міні-

стрів України (далі – КМУ), які передбачали широкий перелік обмежень конституційних прав і свобод людини та громадянина та неодноразово зазнавали змін в частині обсягу обмежень, строків їх дії тощо.

Так, Постановою КМУ № 211 від 11 березня 2020 р. встановлено карантин на всій території України [17].

Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 березня 2020 р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки в умовах спалаху гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» № 87 від 13 березня 2020 р. *закрито пункти пропуску через державний кордон України для здійснення регулярного пасажирського сполучення* [18].

Постановою КМУ № 215 від 16 березня 2020 р. посилено карантинні заходи, зокрема щодо перевезень автомобільним транспортом, у міському електричному (трамвай, тролейбус); перевезення пасажирів метрополітенами м. Києва, Харкова і Дніпра; перевезення пасажирів залізничним транспортом [19].

Постановою КМУ № 228 від 23 березня 2020 р. заборонено прийняття та відправлення повітряних суден, що виконують пасажирські перевезення осіб, які здійснюють подорож з туристичною метою [20].

Постановою КМУ № 241 від 29 березня 2020 р. введено поняття самоізоляції *та передбачено, що «особи, які потребують самоізоляції, зобов'язані утримуватися від контакту з іншими особами, крім тих, з якими спільно проживають, заборонено відвідування громадських місць. Дозволяється відвідування у невідкладних випадках місць торгівлі продуктами харчування, засобами гігієни, лікарськими засобами, виробами медичного призначення та закладів охорони здоров'я за умови використання засобів індивідуального захисту та дотримання відстані не менш як 1,5 метра». При цьому строк самоізоляції визначається лікуючим лікарем* [21]. Вважаємо, що таке обмеження не відповідає вимозі чіткості, оскільки не передбачено критеріїв визначення, які саме випадки вважаються невідкладними та яким чином здійснюється контроль за дотриманням відповідного обмеження.

Постановою КМУ № 255 від 2 квітня 2020 року заборонено перебування в громадських місцях без вдягнутих засобів індивідуального захисту; переміщення групою осіб у кількості більше ніж дві особи, крім випадків службової необхідності та супроводження осіб, які не досягли 14 років; відвідування парків, скверів, зон відпочинку, лісопаркових та прибережних зон, крім вигулу домашніх тварин однією особою та в разі службової необхідності; відвідування спортивних та дитячих майданчиків; перебування на вулицях без документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство чи її спеціальний статус; самовільно залишати місця обсервації (ізоляції); передбачено обов'язкову самоізоляцію для осіб, віком більше 60 років [22].

У травні-липні низкою Постанов КМУ було передбачено деякі послаблення карантину, встановлювались рівні епідеміологічної небезпеки залежно від епідеміологічної ситуації та варіювались карантинні заходи.

Постановою КМУ № 392 від 20 травня 2020 року запроваджено адаптивний карантин, який передбачав можливість запровадження окремих правил для кожної області залежно від епідеміологічної ситуації [23]. Подальшими постановами КМУ змінювались критерії віднесення областей до певної зони, відбувались уточнення, послаблення та посилення карантинних заходів в окремих зонах.

Постановою КМУ № 480 від 12 червня 2020 року передбачено заборону перетину державного кордону іноземцями та особами без громадянства (крім іноземців, осіб без громадянства, які постійно проживають на території України, та осіб, яких визнано біженцями або осіб, які потребують додаткового захисту) без наявного поліса (свідоцтва, сертифіката) страхування витрат, пов'язаних з лікуванням COVID-19, обсервацією. Передбачено обсервацію для осіб, які прибули з держави або є громадянином (підданим) держави із значним поширенням COVID-19 (встановлено критерії для визначення «значного» поширення) [24].

Постановою КМУ № 641 від 22 липня 2020 року передбачено, що залежно від епідемічної ситуації в регіоні або окремих адміністративно-територіальних одиницях регіону встановлюється «зелений», «жовтий», «помаранчевий» або «червоний» рівень епідемічної небезпеки поширення COVID-19. Зберігаються передбачені раніше обмеження щодо перебування в громадських будинках і спорудах, громадському транспорті без вдягнутих засобів індивідуального захисту; перебування на вулицях без документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство чи її спеціальний статус, без посвідчення про взяття на облік бездомної особи; самовільного залишення місця самоізоляції, обсервації. На «червоному» рівні додатково забороняються регулярні та нерегулярні перевезення пасажирів автомобільним, залізничним транспортом, міським електротранспортом, метрополітенем у міському, приміському, міжміському, внутрішньообласному та міжобласному сполученні (крім перевезення легковими автомобілями) [25].

У період з 22 липня по 11 листопада було прийнято 6 постанов КМУ, якими вносились уточнення до критеріїв віднесення до тієї чи іншої зони, правил самоізоляції, послаблювалися чи посилювалися обмеження в зонах.

11 листопада 2020 року Постановою КМУ № 1100 скасовано поділ на зони та впроваджено загальнонаціональний карантин [26].

Постановою КМУ від 9 грудня 2020 р. № 1236 знову передбачено «Зелений», «жовтий» та «помаранчевий» рівні епідемічної небезпеки [27].

Постановою від 17 лютого 2021 р. № 104 надалі продовжено карантин та змінено певні критерії щодо віднесення території до зони ризику [28]. Надалі подібні зміни вносились Постановами № 405 від 21.04.2021, № 611 від 16.06.2021, № 855 від 11.08.2021, № 981 від 22.09.2021, № 1336 від 15.12.2021, № 229 від 23.02.2022, № 630 від 27.05.2022, № 928 від 19.08.2022, № 1423 від 23.12.2022, № 383 від 25.04.2023.

Постановою КМУ № 651 від 27 червня 2023 р. з 24 години 00 хвилин 30 червня 2023 року скасовано карантин на всій території України [29].

Однак, Постанови від 11 березня 2020 р. № 211 та від 9 грудня 2020 р. про встановлення карантину та впровадження обмежувальних заходів надалі залишаються чинними.

Незважаючи на такий широкий перелік актів Кабінету Міністрів України, шляхом аналізу положень Основного Закону можна зробити висновок, що *Кабінет Міністрів України не є органом, уповноваженим на запровадження обмежень конституційних прав і свобод*. Таку позицію висловив Конституційний Суд України у Рішенні від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020 «обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина є можливим у випадках, визначених Конституцією України. Таке обмеження може встановлюватися виключно законом – актом, ухваленим Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Встановлення такого обмеження підзаконним актом суперечить статтям 1, 3, 6, 8, 19, 64 Конституції України» [30].

Згідно з усталеними міжнародними стандартами, враховуючи принципи верховенства права та правової визначеності, не вимагається проведення подальшого аналізу правомірності встановлених обмежень прав та свобод людини з метою протидії поширенню COVID-19, зокрема права на свободу пересування, оскільки вони не відповідають вимозі «законності».

Така позиція відображена, зокрема в Окремій думці судді Первомайського, який зазначає, що: «з огляду на те, що встановлення зазначених у Постанові № 392 обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина було здійснено рішенням неналежного суб'єкта, не має сенсу досліджувати дотримання/недотримання інших умов для обмеження конституційних прав і свобод, що встановлює Основний Закон України, оскільки зрозуміло, що порушення належної правової процедури, без сумнівів, делегітимізує зазначені положення Постанови № 392. З норм Конституції України чітко та недвозначно випливає, що Кабінет Міністрів України не має повноважень обмежувати конституційні права і свободи...ухвалення Кабінетом Міністрів України рішень, що встановлюють обмеження конституційних прав і свобод, порушує не лише норми розділу II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Основного Закону України, а й конституційні приписи статей 3, 5, 6, 8, 92» [31].

Варто також звернути увагу на положення ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», до якої були внесені зміни у квітні 2020 року у зв'язку з вжиттям заходів протидії поширенню COVID-19. Так, частина 3 вказаної статті передбачає, що КМУ має право встановлювати та відмінити карантин. У рішенні про встановленні карантину можуть встановлюватись *«тимчасові обмеження прав фізичних і юридичних осіб та додаткові обов'язки, що покладаються на них»* [32]. Вважаємо, що зазначене положення суперечить статті 64 Конституції України, яка прямо передбачає, що конституційні права та свободи людини підлягають обмеженням лише *в умовах воєнного або надзвичайного стану*.

Безсумнівно в умовах стрімкого поширення пандемії перед державою постало завдання захисту найважливіших цінностей – життя і здоров'я людини, і для досягнення цієї мети були запроваджені аналізовані обмеження конституційних прав, зокрема, права на свободу пересування, однак, незважаючи на значущість мети, такі обмеження не можуть бути здійснені свавільно та бути несумісними з фундаментальними конституційними цінностями верховенства права, демократії, захисту прав людини.

У цьому контексті вважаємо за доцільне звернути увагу на механізми, передбачені в Конституції України як передумови чи рамки можливого обмеження прав та свобод людини, зокрема, правовий режим надзвичайного стану. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», який передбачає, що «надзвичайний стан – це *особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян*, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, *а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень*». Пандемія, відповідно до статті 4 Закону є однією з можливих умов введення режиму надзвичайного стану [33]. Водночас, запровадження надзвичайного стану є підставою для законного обмеження певних конституційних прав людини і громадянина. *Такий захід є доволі радикальним та передбачає значні обмеження, однак відповідно до Конституції України саме він є правовою конструкцією, яка легітимізує обмеження прав та свобод людини і громадянина, передбачених Основним Законом.*

На території деяких областей було введено режим надзвичайної ситуації. Режим надзвичайної ситуації було встановлено в Чернівецькій, Житомирській, Харківській, Донецькій, Дніпропетровській, Тернопільській, Івано-Франківській, Черкаській та Київській областях та в місті Києві для запобігання поширенню коронавірусу. Однак, режим надзвичайної ситуації характеризується тим, що законодавчо немає чітко визначених меж, ні щодо прав, які можуть бути обмежені, ні щодо ступеня їх обмеження та здебільшого носить рекомендаційний характер. При цьому режим надзвичайної ситуації передбачає особливий порядок взаємодії органів державної влади з метою запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, але він не є правовою підставою для обмеження конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Висновки. Ефективна боротьба із загрозами для життя і здоров'я населення, зокрема в час поширення COVID-19 неможлива без впровадження карантинних заходів, які передбачають обмеження основних прав людини. Тому, важливо детально перевірити такі дії держави на предмет їх пропорційності існуючій загрозі. Стрімке поширення пандемії COVID-19 вимагало швидкого та ефективного реагування, але при цьому необхідним є дотриманням передбачених Конституцією та законами підстав та процедури для вжиття відповідних заходів.

Проведений аналіз демонструє, що з метою приведення Конституції України у відповідність до загальновизнаних міжнародних правозахисних стандартів доцільним є закріплення у статті 64 необхідності дотримання принципу пропо-

рційності при обмеженні конституційних прав та свобод людини і громадянина, як це відображено, наприклад у конституціях Фінляндії чи Румунії. Більше того, у статті 33 Конституції України, на відміну від інших статей, не деталізовано підстав обмеження, натомість міститься відсилання на спеціальний закон, що видається не виправданим з точки зору міжнародно-правових стандартів. Більше того, Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», який мав би деталізувати конституційну норму не містить легітимних цілей обмеження права на свободу пересування, а містить лише перелік територій на яких допускається таке обмеження. Вважаємо за доцільне відображення у конституційній нормі підстав обмеження, які закріплені у Протоколі № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод – «на здійснення права на свободу пересування не можуть бути встановлені жодні обмеження, крім тих, що передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві *в інтересах національної чи громадської безпеки, для підтримання публічного порядку, запобігання злочину, для захисту здоров'я чи моралі або з метою захисту прав і свобод інших осіб*».

Незважаючи на пряму вказівку в Конституції України на те, що права та свободи людини можуть бути обмежені лише в умовах надзвичайного або воєнного стану, такі правові режими в часі боротьби з поширенням COVID-19 не вводились. Більше того, не було прийнято відповідного закону, як це вимагається статтею 33 Конституції України, натомість обмеження запроваджувалися Постановами Кабінету Міністрів України. Викликає занепокоєння також і якість аналізованого законодавства, зважаючи на кількість змін та редакцій аналізованих постанов: зокрема, не було визначено чіткого кола заходів, які є обов'язковими для виконання, суб'єктів відповідальних за їх впровадження та контроль за їх результативністю. Важливо, що зміст принципу пропорційності полягає у дотриманні критеріїв доречності, необхідності та пропорційності у вузькому сенсі, однак як видається проаналізовані акти не відповідали зазначеним критеріям.

Більше того, однією з ключових вимог принципу пропорційності є недопустимість нівелювання самої сутності права шляхом прийняття відповідних обмежень, однак вважаємо, що деякі з прийнятих заходів, наприклад, заборона регулярних та нерегулярних перевезень пасажирів автомобільним транспортом у приміському, міжміському внутрішньообласному і міжобласному сполученні (крім перевезення легковими автомобілями) та заборона перевезення пасажирів метрополітенами м. Києва, Харкова і Дніпра, за своєю суттю є такими, що практично унеможливають здійснення особою її права на свободу пересування, а відповідно є непропорційними.

Таким чином, вважаємо, що заходи, запроваджені з метою запобігання поширенню на території України COVID-19, не мали належної правової підстави в національному законодавстві та були прийняті з порушенням норм Конституції України.

Також вважаємо, що подальших наукових розробок потребують питання вдосконалення конституційних норм, що стосуються підстав обмеження прав та свобод людини з метою приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів, зокрема розробка конституційних пропозицій щодо закріплення в Конституції України «формули» пропорційності.

Література

1. Офіційний веб-сайт Всесвітньої організації охорони здоров'я. URL: <https://covid19.who.int/>.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97# ВР від 17.07.97 URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004
3. Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені в Конвенції та у Першому протоколі до неї від 16.09.1963 р. Офіційний переклад. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_059#Text
4. Довідник із застосування статті 8 Європейської конвенції з прав людини [Електронний ресурс] / Європейський суд з прав людини // Рада Європи/Європейський суд з прав людини. 2018. Режим доступу: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Art_8_UKR
5. Mehmet Hasan Altan v. Turkey (Application no. 13237/17) as of 20 March 2018. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-181862>
6. Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis A toolkit for member states [Електронний ресурс] // Council of Europe. Information documents. 2020. Режим доступу до ресурсу: <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>.
7. Brannigan and McBride v. the United Kingdom, (Application No. 14553/89; 14554/89) as of 25 May 1993. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-57819>
8. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA%96%D0%B2%D1%80#Text>
9. Конституція Болгарії від 12 липня 1991 року. URL: http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/bgr_constitut.html
10. Конституція Естонії від 28 червня 1992 року. URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/fin134323.pdf>
11. Конституція Фінляндії від 11 червня 1999 року. URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/fin134323.pdf>
12. Конституція Греції від 11 червня 1975 року. URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/GRE135231.pdf>
13. Конституція Польщі від 2 квітня 1997 року. URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/pol129737.pdf>
14. Конституція Португалії від 2 квітня 1976 року. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005
15. Конституція Румунії від 21 листопада 1991 року. Режим доступу до ресурсу: Режим доступу: <https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/3589>
16. Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 № 1382-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text>
17. Постанова КМУ «Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19» № 211 від 11 березня 2020 року URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zapobigannya-poshim110320rennyu-na-teritoriyi-ukrayini-koronavirusu-covid-19>
18. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 березня 2020р. «Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки в умовах спалаху гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» №87 від 13 березня 2020р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/87/2020#Text>
19. Постанова КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020р. №211» №215 від 16 березня 2020р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2020-%D0%BF#Text>
20. Постанова КМУ «Питання перевезення авіаційним транспортом» №228 від 23 березня 2020р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2020-p#Text>
21. Постанова КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020р. №211» №241 від 29 березня 2020р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/241-2020-%D0%BF#Text>
22. Постанова КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020р. №211» №255 від 2 квітня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/255-2020-%D0%BF#Text>
23. Постанова КМУ «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та ета-

пів послаблення проти- епідемічних заходів» №392 від 20 травня 2020 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantynu-z-metoyu-zapobigannya-poshirennyu-na-teritoriyi-ukrayini-gostroyi-respiratornoyi-hvorobi-covid-19-sprichinenoyi-koronavirusom-sars-cov-i200520-392>

24. Постанова КМУ «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» № 480 від 12 червня 2020 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-aktiv-kabinetu-ministriv-t120620>

25. Постанова КМУ від 22 липня 2020 р. № 641 «Про встановлення карантину та запровадження посиленних протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/641-2020-p#Text>

26. Постанова КМУ від 11 листопада 2020 р. № 1100 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-2020-p#Text>

27. Постанова КМУ від 9 грудня 2020 р. № 1236 «Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1236-2020-%D0%BF#Text>

28. Постанова КМУ від 17 лютого 2021 р. № 104 «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/104-2021-%D0%BF#Text>

29. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 червня 2023 р. № 651 «Про відміну на всій території України карантину, встановленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/651-2023-%D0%BF#Text>

30. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «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», положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#Text>

31. Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «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», положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nb10d710-20#Text>

32. Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 № 1645-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text>

33. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>

Анотація

Продивус С. В. Правомірність обмеження конституційного права на свободу пересування в умовах пандемії COVID-19. – Стаття.

Метою статті є з'ясування конституційних механізмів обмеження права на свободу пересування в умовах протидії поширенню COVID-19 в європейських державах та в Україні, аналіз конституційних підстав обмеження та правових режимів, передбачених законодавством зарубіжних держав, а також національного правообмежувального законодавства на предмет пропорційності встановлених карантинних обмежень, формулювання на основі проведеного аналізу пропозицій, щодо механізму обмеження прав та свобод людини, передбаченого Конституцією України.

У статті здійснено аналіз міжнародно-правових актів та положень конституцій європейських держав, які встановлюють підстави та процедуру правомірного обмеження прав людини, зокрема права людини на свободу пересування.

Досліджено правові підстави та механізми запровадження обмежувальних заходів в Україні в умовах пандемії COVID-19, проаналізовано національне законодавство на предмет відповідності міжнародно-правовим стандартам. Опрацьовано положення Законів України «Про свободу пересування» та «Про захист населення від інфекційних хвороб», Постанов Кабінету Міністрів України, якими запроваджувалися обмеження права на свободу пересування. Встановлено, що відповідно до зазначених вище актів обмеження конституційних прав та свобод допускається виключно на підставі закону, за умови прийняття таких обмежень повноважним органом та з використанням правових механізмів, передбачених Конституцією України. Наголошено, що обмеження, які були прийняті у зв'язку з протидією поширенню COVID-19 не підпадають під жодну з підстав передбачених Законом «Про свободу пересування».

Обґрунтовано, що заходи, запроваджені з метою запобігання поширенню на території України COVID-19, не мали належної правової підстави в національному законодавстві та були прийняті з порушенням норм Конституції України.

Акцентовано увагу на необхідності внесення змін до статей 33 та 64 Конституції України приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів, зокрема передбачити підстави обмеження права на свободу пересування та закріпити у Основному Законі зміст принципу пропорційності та вимогу необхідності його дотримання при обмеженні прав та свобод людини.

Наголошено на необхідності подальших наукових розробок питання вдосконалення конституційних норм, що стосуються підстав обмеження прав та свобод людини.

Ключові слова: право на свободу пересування, обмеження прав та свобод людини і громадянина, законність, допустимість обмеження, правовий режим надзвичайного стану.

Summary

Prodyvus S. V. The legality of restriction of the constitutional right to freedom of movement in the context of the COVID-19 pandemic. – Article.

The purpose of the article is to clarify the constitutional mechanisms for restricting the right to freedom of movement in the context of countering the spread of COVID-19 in European countries and in Ukraine, to analyze the constitutional grounds for restrictions and legal regimes provided for by the legislation of foreign countries, as well as national law-restrictive legislation in terms of proportionality of the quarantine restrictions imposed, and to formulate, based on the analysis, proposals for the mechanism of restriction of human rights and freedoms provided for by the Constitution of Ukraine.

The article analyzes the international legal acts and provisions of the constitutions of European States which establish the grounds and procedure for the lawful restriction of human rights, in particular, the human right to freedom of movement.

The legal grounds and mechanisms for the introduction of restrictive measures in Ukraine in the context of the COVID-19 pandemic are investigated, and national legislation is analyzed for compliance with international legal standards. The author analyzes the provisions of the Laws of Ukraine «On Freedom of Movement» and «On Protection of the Population from Infectious Diseases» and Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine which introduced restrictions on the right to freedom of movement. The author establishes that, in accordance with the aforementioned acts, restrictions on constitutional rights and freedoms are allowed exclusively on the basis of law, provided that such restrictions are adopted by an authorized body and using the legal mechanisms provided for by the Constitution of Ukraine.

It is substantiated that the measures taken to prevent the spread of COVID-19 in Ukraine did not have a proper legal basis in national legislation and were adopted in violation of the Constitution of Ukraine. It is emphasized that the restrictions imposed in connection with countering the spread of COVID-19 do not fall under any of the grounds provided for by the Law «On Freedom of Movement».

The author emphasizes the need to amend Articles 33 and 64 of the Constitution of Ukraine to bring them in line with international standards, in particular, to provide for the grounds for restricting the right to freedom of movement and to enshrine in the Basic Law the content of the principle of proportionality and the requirement to comply with it when restricting human rights and freedoms.

The author emphasizes the need for further scientific research on the issue of improving the constitutional provisions relating to the grounds for limiting human rights and freedoms.

Key words: right to freedom of movement, limitation of human and civil rights and freedoms, legality, admissibility of restriction, state of emergency.