

Олег Олексійович ЛЕВИЦЬКИЙ*(Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків)***ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ КАРАНТИННИХ І ПРОТИЕПІДЕМІЧНИХ ЗАХОДІВ ЯК ОБ'ЄКТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

У статті, спираючись на аналіз норм чинного законодавства, розкрито бачення законодавця щодо розуміння сутності понять «карантин»; «пандемія»; «протиепідемічні заходи»; карантинні заходи. Виділено характерні особливості, які характеризують карантинні і протиепідемічні заходи як об'єкти адміністративно-правового забезпечення. Запропоновано авторське визначення даних наукових категорій. Встановлено, що карантинні та протиепідемічні заходи є активними, юридично значимими, публічно владними діями уповноважених державних та муніципальних органів влади, які спрямовано на подолання спільного для обох груп суб'єктів кола негативних явищ, що загрожують здоров'ю населення держави, але відрізняються за внутрішнім змістом та порядком застосовування.

З'ясовано, що карантинні заходи – це спеціальні адміністративні, медичні, санітарні та, в тому числі, протиепідемічні заходи правового режиму карантину, які носять, переважно, обмежувально-примусовий характер та застосовуються на відповідній території держави у чітко визначених часових і кількісних рамках з метою протидії поширенню інфекційних хвороб, припиненню епідемій, а також запобіганню смертності і нанесенню шкоди здоров'ю населення України. В свою чергу протиепідемічні заходи слід тлумачити як комплекс спеціальних адміністративних, медичних, організаційних та інших необхідних заходів профілактичного, превентивного характеру, які застосовуються на території країни або окремих місцевостях для підтримки високого рівня санітарно-епідемічного благополуччя, попередження виникнення епідемій та інфекційних хвороб, їх детермінантів, а також мінімізації впливу на здоров'я населення інших негативних факторів навколишнього середовища.

Ключові слова: карантин, епідемія, протиепідемічні заходи, правовий режим, карантинні заходи, адміністративне забезпечення.

Постановка проблеми. У 2019 році світ сколихнула пандемія коронавірусної хвороби COVID-19, яка забрала життя мільйонів людей та мала деструктивний вплив на економіко-соціальні сектори багатьох держав, у тому числі України. Протидія цьому негативному явищу набула безпрецедентного до цього характеру та супроводжувалась широкими і досить суворими карантинними та протиепідемічними заходами. Застосування останніх вплинуло на численні демократичні свободи

громадян, як-то право вільно пересуватись країною, реалізовувати свої економічні, трудові, інші соціальні права тощо. Боротьба з COVID-19 зумовила примусове припинення роботи багатьох господарських підприємств, зупинку метрополітенів, обмеження роботи залізничного та іншого міжрегіонального транспорту, призупинення роботи багатьох закладів громадського харчування, тощо. Крім того, масовість та широта пандемії показала недосконалість адміністративно-правових основ існуючої системи карантинних та протиепідемічних заходів, а також фактичну відсутність юридичної моделі їх змісту та сутності.

Окремі питання, присвячені проблемі правового забезпечення організації та реалізації карантинних і протиепідемічних заходів на території України, досліджувались у наукових працях Ю. В. Бурченко, О. О. Воронятнікова, І. О. Грибок, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, М. В. Лошицького, О. В. Цельєва, О. А. Чернецької, В. Г. Чорної та багатьох інших. Втім, попри наявність певної теоретичної основи, науковці досі не виробили єдиний, логічний підхід щодо розуміння сутності карантинних та протиепідемічних заходів, як самостійних юридичних явищ.

Мета статті полягає у тому, щоб визначити поняття та розкрити особливості карантинних та протиепідемічних заходів як об'єктів адміністративно-правового забезпечення. З огляду на зазначену мету, завданнями наукового дослідження є наступні: здійснити аналіз норм чинного законодавства, яке регулює питання реалізації карантинних та протиепідемічних заходів; розкрити наукові погляди вчених на сутність даної проблеми; запропонувати власний підхід щодо тлумачення поняття та особливостей реалізації вказаних заходів.

Новизна статті визначається тим, що в ній дістав подальшого опрацювання теоретичний підхід щодо визначення поняття та окреслення особливостей карантинних та протиепідемічних заходів, як об'єктів адміністративно-правового забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження відзначимо, що наразі більшу нормативну опрацьованість отримав зміст саме протиепідемічних заходів. Наприклад, у нечинному на сьогоднішній день Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» вказано: «Санітарні та протиепідемічні (профілактичні) заходи – комплекс організаційних, адміністративних, інженерно-технічних, медичних, нормативних, екологічних, ветеринарних та інших заходів, спрямованих на усунення або зменшення шкідливого впливу на людину факторів середовища життєдіяльності, запобігання виникненню і поширенню інфекційних хвороб і масових неінфекційних захворювань (отруєнь) та їх ліквідацію»¹. При цьому, безпосередньо карантинні заходи в законодавчих нормах Закону від 24.02.1994 №4004-XII не визначались.

¹ Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 р. №4004-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. №27. Ст. 218.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про систему громадського здоров'я», медико-санітарні заходи (санітарні та протиепідемічні заходи) – комплекс організаційних, адміністративних, інженерно-технічних, медичних, нормативних (регуляторних), екологічних, ветеринарних та інших заходів, спрямованих на усунення або зменшення шкідливого впливу на людину факторів середовища життєдіяльності, запобігання виникненню і поширенню інфекційних і масових неінфекційних хвороб та їх ліквідацію, кінцевою метою яких є захист здоров'я та забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення. Безпосередньо карантинні заходи в статтях Закону тлумаченні не знайшли¹. Натомість, Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб» визначено, що протиепідемічні заходи – комплекс організаційних, медико-санітарних, ветеринарних, інженерно-технічних, адміністративних та інших заходів, що здійснюються з метою запобігання поширенню інфекційних хвороб, локалізації та ліквідації їх осередків, спалахів та епідемії².

В науковій роботі Ю. П. Битяка, В. В. Богуцького та В. М. Гаращука наголошується про те, що протиепідемічні заходи включають в себе: формування та реалізацію державної політики в сфері профілактики захворювань серед населення; нагляд за реалізацією цієї політики та дотримання громадянами та організаціями норм законодавства в сфері охорони здоров'я; попередження шкідливого впливу факторів навколишнього середовища на здоров'я населення тощо³.

На нашу думку, якісна оцінка змісту протиепідемічних заходів неможлива без їх порівняння та розуміння контрасту із заходами карантинними, які мають схожий, проте більш вузький зміст. Останні охоплюються та фактично походять від категорії «карантин», що має визначення у декількох законодавчих джерелах. Так, Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб» визначено, що карантин – адміністративні та медико-санітарні заходи, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб⁴. Більш широке визначення надається в Законі України «Про систему громадського здоров'я» від 06.09.2022 р. №2573-IX згідно до якого карантин – це адміністративні та медико-санітарні заходи, що застосовуються для запобігання поширенню інфекційних хвороб, контамінації біологічним агентом, хімічним чи радіаційним чинником⁵.

Значно ширше та точніше наведене поняття розкривається у науковій площині. Саме слово «карантин» народилося майже 600 років тому. Цей

¹ Про систему громадського здоров'я : Закон України від 06.09.2022 р. № 2573-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 26. Ст. 93.

² Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 06.04.2000 р. №1645-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 29. Ст. 228.

³ Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2000. С. 234.

⁴ Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 06.04.2000 р. №1645-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 29. Ст. 228.

⁵ Про систему громадського здоров'я : Закон України від 06.09.2022 р. № 2573-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 26. Ст. 93.

термін походить від італійських слів – «quaranta giorni» (скорочено «quarantine»), що позначав 40-денний термін, впродовж якого на віддаленому рейді трималися кораблі, які прибували в портові міста Італії зі східних країн¹. В Юридичній енциклопедії за редакцією Ю. С. Шемшученка, карантин визначено як правовий режим діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій щодо локалізації та ліквідації причин карантину об'єктів. Він допускає встановлення тимчасово передбачених законом обмежень у здійсненні прав громадян, а також юридичних осіб та покладає на них додаткові обов'язки. Карантинні засоби спрямовані на створення безпечних умов життєдіяльності людини, санітарно та епідемічного благополуччя населення, на запобігання виникненню та поширенню інфекційних хвороб².

Таким чином, можемо провести паралель між змістом протиепідемічних та карантинних заходів, визначити їх сутність та відмінності. Першою з них є предмет дії заходів обох категорій. Згідно положень офіційних документів, і карантинні, і протиепідемічні заходи спрямовані, у першу чергу, на боротьбу із деструктивними, соціально-шкідливими, передусім, для здоров'я населення держави та його фізичного благополуччя явищами: епідеміями та інфекційними хворобами.

Відповідно до Закону України «Про систему громадського здоров'я», епідемія – це виникнення на певній території за певний проміжок часу випадків інфекційної або неінфекційної хвороби, специфічної поведінки, пов'язаної із здоров'ям, або інших подій, пов'язаних із здоров'ям, які перевищують середні багаторічні показники або достовірно перевищують нормальне очікування за відомими або невідомими раніше критеріями та впливають або мають тенденцію до одночасного впливу на непропорційно велику кількість людей у межах населення території. Кількість випадків, що свідчать про наявність епідемії, залежить від збудника, чисельності та типу населення, яке зазнало впливу, попереднього досвіду чи відсутності контакту з хворобою, часу та місця виникнення³.

В положеннях того ж законодавчого акту вказано: інфекційні хвороби – це розлад здоров'я людини, викликаний живими збудниками (вірусами, бактеріями, рикетсіями, найпростішими, грибами, гельмінтами, кліщами, іншими патогенними паразитами), продуктами їх життєдіяльності (токсинами), патогенними білками (пріонами), що може передаватися від заражених осіб до здорових і становить ризик масового поширення. В окремих випадках вони можуть набувати фактору масовості⁴.

Друга особливість пов'язана із державно-владним характером протиепідемічних та карантинних заходів, що прямо виходить з їх

¹ Курзова В. В. Еколого-правове регулювання карантину рослин: дис... канд. юрид. наук / Національний університет біоресурсів та природокористування України. К., 2009. С. 50–55.

² Юридична енциклопедія : в 6 т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3: К-М. 2001. С. 44–45.

³ Про систему громадського здоров'я : Закон України від 06.09.2022 р. № 2573-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 26. Ст. 93.

⁴ Там само.

особливого предмету. Протистояти та боротись із масовими, такими що негативно впливають чи потенційно можуть вплинути на здоров'я всього населення держави явищами, можливо лише за використанням ресурсів органів публічного управління. Саме тому протиепідемічні та карантинні заходи забезпечуються державою та муніципальною владою, що відображено у нормах законодавства України.

Наприклад, за Законом України «Про систему громадського здоров'я» закріплено, що карантин на території України встановлюється, продовжується та скасовується Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ). Питання про встановлення карантину порушує перед Кабінетом Міністрів України центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, за поданням Головного державного санітарного лікаря України¹.

Незважаючи на єдиний предмет, карантинні та протиепідемічні заходи є різними за своїм змістом та широтою, адже відповідно до третьої особливості перші застосовуються виключно в рамках спеціального правового режиму карантину, в той час як заходи другої групи менше обмежені в порядку своєї реалізації.

Правовий режим – це порядок правового регулювання суспільно-правових відносин певної сфери та між відповідними суб'єктами, який характеризується відносно самостійним набором заходів, засобів та інструментів юридичного впливу, що застосовуються за наявності необхідних, заздалегідь визначених підстав. В свою чергу, карантин – це спеціальний режим функціонування держави та державних органів, який застосовується для протидії та боротьби із епідеміями, масовим поширенням інфекційних хвороб біологічним, хімічним чи радіаційним чином. Такий режим запроваджується КМУ, передбачає чіткі строки, територію застосування, а також перелік особливих адміністративних, медичних, санітарних та, у тому числі, протиепідемічних заходів. Наприклад, відповідно до частини 3 статті 21 Закону України «Про систему громадського здоров'я» від 06.09.2022 №2573-IX під час карантину можуть вводитись такі протиепідемічні заходи, як особливі умови і режим здійснення пасажирських перевезень; особливі умови і режим перетину кордону іноземцями та особами без громадянства; особливі умови і режим роботи закладів освіти тощо².

В цей же час, безпосередньо протиепідемічні заходи не обмежені лише карантинном. Вони застосовуються уповноваженими державними органами незалежно від уведення на території України чи окремих її місцевостях зазначеного правового режиму та мають на меті забезпечення санітарно-епідемічному благополуччю населення, який відповідно до законодавства є станом здоров'я населення та середовища життєдіяльності людини, за

¹ Про систему громадського здоров'я : Закон України від 06.09.2022 р. № 2573-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 26. Ст. 93.

² Про систему громадського здоров'я : Закон України від 06.09.2022 р. № 2573-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 26. Ст. 93.

якого показники захворюваності перебувають на усталеному рівні для даної території, умови проживання сприятливі для населення, а параметри факторів середовища життєдіяльності знаходяться в межах, визначених санітарним законодавством¹.

З викладеного виходить наступна, четверта особливість: карантинні заходи – це заходи значно суворішого, примусово-обмежувачого характеру, застосування яких відбувається у крайніх випадках, як акт безпосередньої протидії поширенню інфекцій та виникнення епідемій, а протиепідемічні – профілактично-превентивні заходи, які застосовуються для нівелювання розвитку детермінантів епідемій і забезпечення здоров'я населення держави.

Висновки. Таким чином, проведене дослідження показало, що карантинні та протиепідемічні заходи є активними, юридично значимими, публічно владними діями уповноважених державних та муніципальних органів влади, які спрямовано на подолання спільного для обох груп суб'єктів кола негативних явищ, що загрожують здоров'ю населення держави, але відрізняються за внутрішнім змістом та порядком застосування.

Отже, карантинні заходи – це спеціальні адміністративні, медичні, санітарні та, в тому числі, протиепідемічні заходи правового режиму карантину, які носять, переважно, обмежувально-примусовий характер та застосовуються на відповідній території держави у чітко визначених часових і кількісних рамках з метою протидії поширенню інфекційних хвороб, припиненню епідемій, а також запобіганню смертності і нанесенню шкоди здоров'ю населення України. В свою чергу протиепідемічні заходи слід тлумачити як комплекс спеціальних адміністративних, медичних, організаційних та інших необхідних заходів профілактичного, превентивного характеру, які застосовуються на території країни або окремих місцевостях для підтримки високого рівня санітарно-епідемічного благополуччя, попередження виникнення епідемій та інфекційних хвороб, їх детермінантів, а також мінімізації впливу на здоров'я населення інших негативних факторів навколишнього середовища.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 р. №4004-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. №27. Ст. 218.
2. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 06.04.2000 р. №1645-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 29. Ст. 228.

¹ Там само.

3. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
4. Курзова В. В. Еколого-правове регулювання карантину рослин: дис... канд. юрид. наук / Національний університет біоресурсів та природокористування України. К., 2009. 275 с.
5. Юридична енциклопедія : в 6 т. Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3: К-М. 2001. 792 с.
6. Про систему громадського здоров'я : Закон України від 06.09.2022 р. № 2573-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 26. Ст. 93.

Стаття надійшла до редакції 12.10.2023

Oleg OI. LEVYTSKYI,

Postgraduate Student

(Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

THE CONCEPT AND FEATURES OF QUARANTINE AND ANTI-EPIDEMIC MEASURES AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION

It has been established that quarantine and anti-epidemic measures are active, legally significant, publicly authoritative actions of authorized state and municipal authorities, which are aimed at overcoming a common range of negative phenomena for both groups of subjects that threaten the health of the state's population, but differ in internal content and procedure for application. It has been found that quarantine measures are special administrative, medical, sanitary and, including, anti-epidemic measures of the legal quarantine regime, which are mainly of a restrictive and coercive nature and are applied on the relevant territory of the state within clearly defined time and quantitative frameworks in order to counteract the spread of infectious diseases, stop epidemics, as well as prevent mortality and harm to the health of the population of Ukraine. In turn, anti-epidemic measures should be interpreted as a set of special administrative, medical, organizational and other necessary measures of a preventive, preventive nature, which are applied in the territory of the country or in individual localities to maintain a high level of sanitary and epidemiological well-being, prevent the occurrence of epidemics and infectious diseases, their determinants, as well as minimize the impact on the health of the population of other negative environmental factors.

Keywords: *quarantine, epidemic, anti-epidemic measures, legal regime, quarantine measures, administrative support.*