

РОЗДІЛ 3 ПРАВО

УДК 351.342

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2020.2.8>

Логвиненко Б. О.,

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ COVID-19 ОРГАНАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

PROBLEMS OF LEGAL-REGULATORY SUPPORT OF COUNTERACTION TO COVID-19 BY THE NATIONAL POLICE

У статті розкрито проблеми нормативно-правового забезпечення протидії COVID-19 органами Національної поліції. До негативних факторів, що впливають на стабілізацію епідеміологічної ситуації, зараховано відсутність послідовного курсу Уряду щодо протидії COVID-19, маніпуляції зі статистичними показниками, неефективну діяльність суб'єктів, завдання яких полягають у забезпеченні карантину в Україні, прогалини й недоліки національного законодавства. Головною проблемою на нормативно-правовому рівні названо те, що організація протидії поширенню COVID-19 в Україні закріплена постановою Кабінету Міністрів України, а не відповідним законом.

Звернено увагу на те, що Національна поліція фактично є єдиним суб'єктом, наділеним повноваженнями застосовувати заходи адміністративного примусу щодо дотримання карантинних вимог. Проаналізовано Закон України «Про Національну поліцію» на предмет відсутності положень про забезпечення карантинних заходів. Розглянуто статтю 44-3 «Порушення правил щодо карантину людей» Кодексу України про адміністративні правопорушення та визначено спірні питання щодо її запровадження. Зроблено висновок про наявність проблемних питань у реалізації провадження в справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 44-3. По-перше, щодо застосування поліцейським заходів примусу. По-друге, щодо правомірності складення протоколу поліцейським у разі незгоди з учиненням протиправного діяння правопорушником. По-третє, щодо можливості й доцільності затримання особи поліцейськими в таких категоріях справ. Зроблено висновок про недосконалість стану нормативно-правового забезпечення протидії COVID-19 органами Національної поліції та потребу його поліпшення з урахуванням національного законодавства й вивчення досвіду держав-учасниць Європейського Союзу.

Ключові слова: Національна поліція, протидія, карантин, нормативно-правове забезпечення, COVID-19, адміністративна відповідальність.

The article reveals the problems of legal support of counteraction to COVID-19 by the National Police. Negative factors influencing the stabilization of the epidemiological situation include the lack of a consistent Government policy of counteraction to COVID-19, manipulation of statistical indicators, inefficient activities of entities tasked with ensuring quarantine in Ukraine, gaps and shortcomings in national legislation. The main problem at the legal-regulatory level is that the organization of counteraction to the spread of COVID-19 in Ukraine is enshrined in a resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, and not by law.

It is noted that the National Police is in fact the only entity empowered to apply administrative coercive measures to comply with quarantine requirements. The Law of Ukraine "On the National Police" was analyzed for the absence of provisions on the provision of quarantine measures. Article 44-3 "Violation of the rules on human quarantine" of the Code of Administrative Offenses of Ukraine is considered and controversial issues regarding its implementation are identified. It is concluded that there are problematic issues in the implementation of proceedings in cases of administrative offenses under Article 44-3. First, the use of coercive measures by the police. Secondly, regarding the legality of drawing up a report by the police in case of disagreement with the commission of an illegal act by the offender. Third, the possibility and expediency of detaining a person by the police in such categories of cases. The conclusion is made about the imperfection of the state of legal support of counteraction to COVID-19 by the National Police and the need to improve it taking into account the national legislation and studying the experience of the member states of the European Union.

Key words: National police, counteraction, quarantine, legal-regulatory provision, COVID-19, administrative responsibility.

Протидія гострій респіраторній хвороби COVID-19, що спричинена коронавірусом SARS-CoV-2 (далі – COVID-19), зумовила налагодження міжнародної співпраці у світі на новому рівні. Проблеми щодо необхідності підтримки громадського здоров'я, забезпечення економічної стабільності, дотримання карантинних вимог і обмежень постали майже перед кожною державою. Сьогодні низкою фармацевтичних виробників зроблено заяви про розробку вакцини для протидії COVID-19, але загроза від цієї пандемії досі лишається актуальною. Протидія COVID-19 є не лише викликом, а й досвідом, вивчення якого має дати змогу не повторити наявних помилок у майбутньому.

Зокрема, і в Україні сьогодні не можна стверджувати про перемогу над контролем за поширенням COVID-19 і стабілізацію епідеміологічної ситуації. До негативних факторів можна зарахувати відсутність послідовного курсу Уряду щодо протидії COVID-19, маніпуляції зі статистичними показниками, неефективну діяльність суб'єктів, завдання яких полягають у забезпеченні карантину в Україні, прогалини й недоліки національного законодавства тощо.

Серед основних проблем, що супроводжують сьогодні діяльність органів публічної адміністрації в Україні, можна назвати недосконалість вітчизняного правового масиву, неузгодженість між певними законодавчими та підзаконними актами щодо порядку дії, обсягу й механізму дотримання обмежувальних (карантинних) заходів, спрямованих на протидію соціально небезпечним захворюванням, у тому числі COVID-19.

З-поміж суб'єктів, діяльність яких спрямована на забезпечення карантинних обмежень, важливе місце відводиться органам Національної поліції. Голова Національної поліції Ігор Клименко зазначив: «Зусилля правоохоронців, у першу чергу, спрямовані на проведення профілактичної та роз'яснювальної роботи щодо важливості дотримання тимчасових обмежень пасажирських перевезень, проведення масових заходів та роботи певних категорій закладів. Виконання цих обмежень стане своєрідним тестом на людяність та правосвідомість кожного» [1].

Дослідження ролі правоохоронних органів у протидії соціально-небезпечним захворюванням недостатньо представлене в працях вітчизняних науковців. Утім окремі аспекти такої діяльності висвітлено в працях М. Купалова «Адміністративно-правове регулювання протидії соціально небезпечним хворобам в Україні», Д. Шатковської «Адміністративно-правове регулювання

організації охорони здоров'я при соціально небезпечних захворюваннях», О. Лавриненка «Адміністративно-правове регулювання профілактичної діяльності у сфері охорони здоров'я», С. Книша «Адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я в Україні», А. Крищенко «Адміністративно-правовий статус керівника територіального органу національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку» й інших фахівців. Водночас проблемні питання правового забезпечення протидії COVID-19 органами Національної поліції досі лишаються актуальними та потребують наукового погляду щодо їх розв'язання.

Мета статті полягає у висвітленні сучасних проблем нормативно-правового забезпечення протидії COVID-19 органами Національної поліції.

Переходячи до висвітлення основних результатів дослідження, зауважимо, що, за інформацією Національної поліції, з початку введення карантинних обмежень, поліцейськими складено 21628 адміністративних протоколів, пов'язаних із порушенням карантинних заходів. Найбільше порушень виявлено в Дніпропетровській області, місті Києві, а також у Харківській, Львівській та Одеській областях [2]. У свою чергу, за даними Державної судової адміністрації України щодо розгляду справ за статтею 44-3 КУпАП, станом на 03.11.2020 надійшло на розгляд 42079 протоколів. Кількість розглянутих справ становить 23292, а кількість постанов про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу – лише 1933 [3].

Що ж заважає ефективній діяльності Національної поліції в протидії COVID-19 на нормативно-правовому рівні? Головною причиною можна назвати те, що сама організація протидії поширенню COVID-19 в Україні закріплена не на рівні закону, а підзаконним актом – Постановою Кабінету Міністрів України «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 23.07.1996 № 211 [4]. Зауважимо, що станом на грудень 2020 року до цієї Постанови 17 разів уносилися зміни й доповнення.

Негативні наслідки спричинило також те, що у 2017 році в Україні ліквідовано Державну санітарно-епідеміологічну службу – центральний орган виконавчої влади, на який покладалися завдання щодо забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення [5]. Отже, важливий суб'єкт адміністративної юрисдикції

у сфері дотримання санітарно-епідеміологічних правил і норм фактично припинив своє існування.

Сьогодні Національна поліція залишилася фактично єдиним суб'єктом, наділеним повноваженнями застосовувати заходи адміністративного примусу щодо дотримання карантинних вимог. Попри те що на поліцію покладається відповідальність за дотримання відповідних обмежень і заборон, аналіз статті 18 Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 свідчить, що до обов'язків поліцейського не входить обов'язок забезпечення карантинних заходів у випадку їх запровадження. Згідно зі статтею 23 названого Закону, до таких повноважень зараховано лише сприяння в забезпеченні відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації в разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості (п. 24) [6]. І тут головним питанням є те, що правовий режим надзвичайного стану в Україні не запроваджувався. Замість цього, оголошено загальнодержавний карантин, експерименти з тривалістю, сутністю й формою якого продовжуються Урядом дотепер.

Рухаючись далі, зауважимо, що головною нормою, застосування якої викликало неоднозначну реакцію в суспільстві, стала норма статті 44-3 «Порушення правил щодо карантину людей» Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Зазначеною статтею Кодекс доповнено згідно із Законом від 17.03.2020 № 530-ІХ зі змінами, унесеними згідно із Законом від 06.11.2020 № 1000-ІХ [7].

Вищезгадана стаття складається з двох частин, де перша стосується «Порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, передбачених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», іншими актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами». Зазначені дії тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від однієї до двох тисяч н.м.д.г. і на посадових осіб від двох до десяти тисяч н.м.д.г. Друга частина статті стосується перебування в громадських будинках, спорудах, громадському транспорті під час дії карантину без узянутих засобів індивідуального захисту, зокрема респіраторів або захисних масок, що закривають ніс і рот, у тому числі виготовлених самостійно. Це тягне за собою накладення штрафу від десяти до п'ятнадцяти н.м.д.г. [7].

Я. Нечваль слушно відмічає, що прийняття подібних норм має позитивний характер, адже

стимулює фізичних і юридичних осіб дотримуватися правил карантину та передбачає відповідальність для тих, хто вказаних норм не дотримується. Проте притягнення до адміністративної відповідальності має відбуватися відповідно до встановленого законодавством порядку [8]. Повертаючись до наявного дисбалансу між кількістю складених протоколів і кількістю винесених постанов, ми можемо зробити висновок, що встановлений законодавством порядок дотримується під час оформлення матеріалів не завжди.

У цьому аспекті В. Пивоваров звертає увагу на те, що з початком пандемії та запровадженням карантину умови, з якими зіткнулися всі, у тому числі Національна поліція, потребували додаткової уваги. Перші етапи карантину наочно продемонстрували, що через низку причин силовики не були підготовлені виконувати покладені на них завдання забезпечення балансу інтересів як для влади – у стримуванні поширення хвороби й підтриманні стабільності в державі; так і для громадян – у недоторканності їхніх прав і законних інтересів. Були очевидні прорахунки в законодавчих та управлінських рішеннях парламенту й уряду, які призвели до певної розгубленості правоохоронців. Їхні дії коливалися в різні боки: то в бік необґрунтованих жорстоких затримань на самому початку карантину, то до, навпаки, відвертого ігнорування факту скоєння таких правопорушень [9].

За встановленою процедурою, у випадках учинення адміністративного правопорушення за статтею 44-3 органи Національної поліції склали протокол про адміністративне правопорушення (стаття 255), збирали матеріали по справі та направляли їх до суду. Саме останнім, відповідно до статті 221 КУпАП, і розглядалися такі категорії справ [7].

Однією з причин доповнення статті 44-3 КУпАП частиною 2 стало те, що в чинній редакції вона фактично не діяла. Зосередження адміністративно-юрисдикційних повноважень «у руках» поліції мало сприяти тому, що вчинення діянь, передбачених частиною 2 статті 44-3 КУпАП, тягнуло б за собою оперативне вирішення справи, зменшило навантаження на суди. Наприклад, лише за 21–22 листопада поліція винесла 1395 постанов щодо людей, які нехтували масковим режимом, із них 1369 – під час перебування в громадських будинках і спорудах і 26 – під час перебування в громадському транспорті [10].

Насправді, ситуація не виглядає настільки успішною, як це передбачав законодавець. Так, за статтею 255 КУпАП, протоколи про адміні-

стративні правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи органів внутрішніх справ (Національної поліції) за такими статтями: «частина перша статті 44, стаття 44-1, частина перша статті 44-3, статті 46-1...» [7].

Як бачимо, поліція не уповноважена складати протокол у справах про адміністративні правопорушення, передбачені частиною 2 статті 44-3. Звичайно, можна вести мову про випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається, відповідно до статті 258 КУпАП. Утім Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції передбачено, коли під час винесення постанови по справі про адміністративне правопорушення особа осперить допущене порушення й адміністративне стягнення, що на неї накладається, уповноважена посадова особа органу поліції зобов'язана скласти протокол про адміністративне правопорушення відповідно до статті 256 КУпАП, крім випадків притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 185-3 КУпАП [11].

У підсумку може виникнути ситуація, коли особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, погоджується з фактом учинення адміністративного правопорушення. Тут поліцейським достатньо лише винести постанову. Проте, коли особа не погоджується з фактом учинення нею правопорушення, поліцейський зобов'язаний скласти протокол, але він фактично не має на це повноважень.

Також відсутній алгоритм дій, коли особа не має при собі документів, що підтверджують її особистість, або не бажає називати себе поліцейському. Відповідно до статті 260 «Заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення» КУпАП, адміністративне затримання може застосовуватися для встановлення особи або складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скла-

дення його на місці вчинення правопорушення та якщо складення протоколу є обов'язковим [7]. Керуючись положеннями статті 262 КУпАП щодо проведення адміністративного затримання правомочними на його здійснення органами, варто зазначити, що стаття 44-3 не входить до переліку правопорушень, за вчинення яких органами Національної поліції може бути застосовано цей захід забезпечення провадження [7]. Якщо особа перебуває в громадській споруді та відмовляється одягти захисну маску, що має робити поліцейський? По-перше, змусити особу вдягнути засіб індивідуального захисту (респіратор, захисну маску) або примусово вдягнути його на особу поліцейський не може. По-друге, для складення протоколу в разі незгоди з правопорушенням у поліції немає законних підстав. По-третє, затримати особу поліція також не може без відповідних законодавчих підстав.

Виходячи з усього викладеного, КУпАП доповнено нормою, застосування якої може тягнути за собою суттєві порушення прав і свобод людини, а також загрозу для формування позитивного іміджу Національної поліції. Загалом стан нормативно-правового забезпечення протидії COVID-19 органами Національної поліції виглядає недовисконалим і потребує суттєвого поліпшення з урахуванням особливостей національного законодавства та вивчення досвіду держав-учасниць Європейського Союзу.

Проблема пандемії не вперше постає перед людством. Існує багато соціально небезпечних захворювань, що містять істотну загрозу для життя і здоров'я населення. Досвід, який отримала Україна в протидії COVID-19, має стати основою для мінімізації людських утрат та ефективного впровадження «стримувальних заходів» у майбутньому. Сьогодні ж стан нормативно-правового забезпечення протидії COVID-19 в Україні не можна вважати задовільним. Зокрема, це стосується проблемних питань у діяльності органів Національної поліції.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Нацполіція забезпечить виконання карантинних заходів для недопущення розповсюдження коронавірусу – Ігор Клименко. URL: https://mvs.gov.ua/ua/news/29075_Nacpolicija_zabezpechit_vikonannya_karantinnih_zahodiv_dlya_nedopushchennya_rozprovysudzhennya_koronavirusu_Igor_Klimenko.htm (дата звернення: 11.12.2020).
2. Нацполіція продовжує працювати в посиленому режимі – Олександр Фацевич. URL: <https://www.facebook.com/UA.National.Police/photos/a.1675213072733500/2637454083176056/?type=3&theater> (дата звернення: 11.12.2020).
3. Оперативна інформація щодо розгляду справ за статтею 44-3 «Порушення правил щодо карантину людей» станом на 03.11.2020. URL: <https://dsa.court.gov.ua/dsa/pres-centr/news/1017698/> (дата звернення: 11.12.2020).
4. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 № 211. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 47.

5. Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 № 348. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 95.
6. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 146.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show /80731-10> (дата звернення: 11.12.2020).
8. Нечваль Я.В. Як захиститися від штрафу за порушення правил карантину (ст. 44-3 КУпАП). URL: <https://lawyersunion.org.ua/yak-zahystytysya-vid-shtrafu-za-porushennya-pravyl-karantynu-st-44-3-kupap/> (дата звернення: 11.12.2020).
9. Порушення поліцейськими прав людини під час карантину в Україні: чому і що робити / Український кризовий медіа-центр. URL: <https://uacrisis.org/uk/porushennya-prav-lyudyny-pid-chas-karantynu#> (дата звернення: 11.12.2020).
10. Стало відомо, скількох порушників карантину вихідного дня виявила поліція. URL: <https://coronavirus.tsn.ua/stalo-vidomo-skilkoh-porushnikov-karantynu-vihidnogo-dnya-viyavila-policiya-1673083.html> (дата звернення: 11.12.2020).
11. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції МВС України : Наказ МВС України від 06.11.2015 № 1376. *Офіційний вісник України*. 2015. № 99. С. 201. Ст. 3405.