

И. В. Романенко, Н. С. Прогонюк. Неурегулированность этапа подготовки дела об административном правонарушении: основные проблемы и их последствия. – Статья.

Аннотация. В статье анализируются актуальные проблемы производства по делам об административных правонарушениях, одной из которых является неурегулированность этапа подготовки дела к рассмотрению. Определены главные проблемы, их причины и последствия, и выдвинуты предложения по их устранению.

Ключевые слова: суд, судопроизводство по делам про административное правонарушение, подготовка дела к рассмотрению, протокол, постановова, сроки.

I. Romanenko, M. Prohoniuk. Unsettled matters of the administrative offenses preparation stage: the main problems and their consequences. – Article.

Summary. The article analyzes the current problems of administrative offenses proceedings, one of which is the lack of regulation of the stage of preparation of the case for consideration. The most important problems, their causes and consequences are identified and the ways of their elimination are suggested.

Key words: court, proceedings in cases of administrative offense, preparation of the case for consideration, protocol, decision, terms.

УДК 341.34.023:342.76

Л. В. Серватюк

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Національна академія Служби безпеки України
м. Київ, Україна

ПРАВОМІРНЕ ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ: МІЖНАРОДНЕ ТА НАЦІОНАЛЬНЕ ПРАВО

Анотація. Здійснено аналіз міжнародного та національного законодавства у сфері забезпечення прав людини щодо правомірного обмеження цих прав. Визначені міжнародно-правові та національні засади відступу держави від власних міжнародно-правових зобов'язань у сфері прав людини – дерогації.

Ключові слова: права людини, дерогація, стан необхідності, надзвичайна ситуація, надзвичайний стан, обмеження прав людини.

Відповідно до норм міжнародного права «права людини» – це невіддільні права, властиві кожній людині. Перелік цих прав закріплений у Загальній Декларації прав людини й у низці інших міжнародно-правових норм, що визначають міжнародні стандарти захисту прав людини. Проголошене верховенство цінності людини означає насамперед, що немає іншої настільки високої цінності, заради якої можна було б пожертвувати людиною.

Конституція України проголошує, що людина є найвищою соціальною цінністю, що означає, що кожна окрема людина є цінністю не тільки сама для себе, а і для всього суспільства. Юридичний зміст слова «людина» означає будь-яку людську істоту, незалежно від правового статусу, тобто правоздатності, дієздатності, належності до громадянства України чи іншої держави або відсутності громадянської приналежності [1].

В той же час міжнародне право дозволяє державам відступати під час надзвичайних ситуацій від виконання деяких своїх міжнародних зобов'язань щодо захисту прав людини, призупиняти дію національного законодавства, тобто надає право державам на дерогацію.

Дерогація (з англ. derogation) – це ситуація, за якої закон, постановова або рішення скасовується частково; юридичний термін, що означає часткове анулювання певного закону [2].

Відповідно до ч. 2 ст. 29 Загальної Декларації під час здійснення своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом винятково з метою забезпечення належного визнання та поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, суспільного порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві [3, с. 10]. Схожі норми

щодо обмеження прав людини містяться і у Міжнародному Пакті про громадянські і політичні права (ст. 4) та в Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 15).

Єдиною обставиною для виправдання відступу держави від своїх міжнародних зобов'язань у сфері прав людини, тобто реалізації права держави на дерогацію, є стан необхідності. *Стан необхідності* – це така надзвичайна ситуація, коли держава для захисту свого істотного інтересу, загроза якому є безпосередньою і неминучою, змушена вдатися до такого варіанту поведінки, що суперечить її міжнародному зобов'язанню по відношенню до іншої держави (інших держав) [4].

Аналіз міжнародно-правових норм з захисту прав людини та практики міжнародних судових органів дозволяє визначити, що *обмеження прав людини* – це допустиме міжнародним правом або національним правом держав втручання в права і свободи людини, які відповідають принципам законності, необхідності, доцільності і співрозмірності цілі, яка переслідується втручанням чи обмеженням, тобто:

- надзвичайна ситуація повинна бути реальною, прямою і неминучою;
- надзвичайна ситуація має бути таких масштабів, які стосуються нації чи суспільства загалом, а не тільки окремої його частини;
- загроза повинна стосуватися самого існування нації, тобто існує явна загроза фізичній цілісності населення, територіальній цілісності або нормальному функціонуванню органів державної влади;
- криза чи небезпека повинні мати винятковий характер, тобто звичайні заходи або обмеження, які допускаються міжнародним договором чи внутрішньодержавним законодавством для підтримки громадської безпеки, здоров'я і порядку, є явно недостатніми [5–8].

Отже, у разі виникнення будь-якої надзвичайної ситуації, яка загрожує нормальній життєдіяльності суспільства, держава змушена вдатися до обмеження прав людини. Можна виділити такі основні загрози суспільству та державі, які виправдовують обмеження прав людини:

- 1) політичні кризи: війни – міжнародні збройні конфлікти і конфлікти внутрішнього характеру, громадянські війни, національно-визвольні війни; внутрішні заворушення; серйозні загрози громадському порядку; підривна діяльність;
- 2) надзвичайні ситуації техногенного або природного характеру – стихійні лиха, катастрофи, надзвичайно масштабні пожежі, застосування засобів масового ураження, пандемії, панзоотії;
- 3) економічні кризи.

Дотримуючись при цьому певних матеріальних і процесуальних умов дерогації, держава не вважається порушником своїх міжнародних зобов'язань у сфері прав людини. Ці дії відповідно до норм міжнародного права є допустимими, а неухильне їх дотримання зумовлює правомірність обмеження прав людини та введеного у державі надзвичайного стану.

У своєму рішенні у справі *Lawless* Європейський суд з прав людини дав таке визначення *надзвичайного стану, що загрожує життю нації*, – «виняткова кризова або надзвичайна ситуація, яка зачіпає населення загалом і становить загрозу організованому життю спільноти, яка є основою держави» [5].

Матеріальними умовами дерогації є виняткова загроза життю нації; пропорційність; недискримінація; неприпустимість відступу від певних основних прав людини; обмеженої тривалості введеного надзвичайного стану; повага до інших зобов'язань за міжнародними договорами та нормами міжнародного права.

Процесуальними умовами-гарантіями правомірності надзвичайного стану є офіційне оголошення надзвичайного стану; повідомлення Генерального секретаря ООН або Генерального секретаря Ради Європи; парламентський контроль, тобто процесуальні умови денонсації вимагають від держави прийняття публічного акту про відступ від зобов'язань у сфері прав людини та своєчасне надання вичерпної інформації про всі вжиті заходи і їх причини Генеральному секретарю Ради Європи, а також повідомлення Генерального секретаря про припинення дії таких заходів і з якого часу положення Конвенції знову повністю виконуються [9].

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що, приймаючи рішення про введення надзвичайного стану, держава повинна використовувати його як останній засіб врегулювання надзвичайної ситуації, яка склалася, і негайно припинити надзвичайні заходи і надзвичайний стан, як тільки зникнуть обставини, що зумовили його введення. Крім того, оголошуючи надзвичайний стан, держава повинна враховувати норми, які містять перелік прав, відступ від яких визнається неприпустимим, а саме: Пакт про громадянські і політичні права (ст. 4), Європейська конвенція про захист прав людини (ст. 15) та інших міжнародних договорів, в яких вона бере участь.

З появою нових видів загроз національній безпеці України, зокрема розв'язання та ведення Російською Федерацією гібридної війни, анексія Автономної Республіки Крим, спостерігається й збільшення

кількості випадків транснаціональних злочинів на державному кордоні, які спрямовані на дестабілізацію політичної, економічної та гуманітарної ситуації в Україні та створюють сприятливі умови для розвитку сепаратизму, терористичних проявів та загроз, їх поширення вглиб території нашої країни.

Саме тому у 2015 р. Україна вперше повідомила Генерального секретаря Ради Європи про те, що, беручи до уваги надзвичайне становище у державі, влада України вперше вирішила використати ст. 15 Конвенції для відступу від окремих зобов'язань, визначених пунктом 3 статті 2, статтями 9, 12, 14 та 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та статтями 5, 6, 8 та 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, на період до повного припинення збройної агресії Російської Федерації, а саме до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, керованих, контролюваних і фінансованих Російською Федерацією, російських окупаційних військ, їх військової техніки з території України, відновлення повного контролю України за державним кордоном України, відновлення конституційного ладу та порядку на окупованій території України. Повну відповідальність за дотримання прав людини і виконання відповідних міжнародних договорів на анексованій та тимчасово окупованій території України несе Російська Федерація [10].

У 2014 році внесено зміни до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години, але не більше ніж на 30 діб, за згодою прокурора та без ухвали суду. Також внесено зміни і до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції. Відповідно до цих змін на час проведення антитерористичної операції повноваження слідчих суддів у досудовому розслідуванні тимчасово передаються відповідним прокурорам, які набувають додаткових процесуальних прав. Особливий режим досудового розслідування діє винятково у районі проведення антитерористичної операції та за умови неможливості слідчого судді виконувати свої повноваження. Наступним заходом було прийняття Закону України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» від 12 серпня 2014 р., яким було змінено територіальну підсудність справ. Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» створено військово-цивільні адміністрації в районі проведення антитерористичної операції, надано їм певних надзвичайних повноважень, які мають тимчасовий характер та елементи військової організації управління. Діяльність таких адміністрацій спрямована на забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в зоні проведення антитерористичної операції. З огляду на подальше існування небезпечної ситуації надалі під час проведення антитерористичної операції і відсічі збройній агресії Російської Федерації Україна також залишає за собою право вживати заходів, які можуть бути підставою для відступу від зобов'язань за іншими статтями Пакту і Конвенції на підставі та в порядку, визначених цими документами, про що здійснюватиметься інформування Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй та Генерального секретаря Ради Європи [10].

Другим випадком використання права дерогації Україною є введення воєнного стану у 2018 році у зв'язку з черговим актом збройної агресії з боку Російської Федерації 25 листопада 2018 року у районі Керченської протоки проти кораблів Військово-Морських Сил Збройних Сил України.

Через агресивні дії Російської Федерації в Азовському та Чорному морях, наявну загрозу широкомасштабного вторгнення в Україну збройних сил Російської Федерації та відсутність передбачених Конституцією та законами України можливостей для відсічі збройній агресії, забезпечення національної безпеки, припинення поширення терористичної загрози варто визнати за необхідне введення в Україні воєнного стану для створення умов для відсічі збройній агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загроз державній незалежності, суверенітету та територіальній цілісності України [11].

Міністерство закордонних справ України забезпечило інформування в установленому порядку Генерального секретаря ООН та офіційних осіб іноземних держав про введення в Україні воєнного стану, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення.

У зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30-34, 38, 39, 41-44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб у межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Сьогодні все міжнародне співтовариство і Україна борються з новим, швидким та неконтрольованим поширенням інфекційного захворювання. У світі станом на ранок 4 квітня 2020 року зафіксовано 1 мільйон 15 тисяч 877 випадків коронавірусної інфекції (COVID-19), при цьому 53218 осіб померло, одужали 212993 людини. Про це повідомляє Всесвітня організація охорони здоров'я [12]. В Україні лабораторно підтверджено 897 випадків COVID-19, з них 22 летальних, 19 осіб одужали [13].

Зважаючи на реальну і неминучу загрозу життю, здоров'ю та з метою запобігання поширенню COVID-19, локалізацію та ліквідацію його спалахів, Всесвітня організація охорони здоров'я закликала країни світу до застосування агресивних заходів боротьби з коронавірусом.

Станом на 17 березня 2020 року надзвичайний стан запровадили Болгарія, Іспанія, Кіпр, Південно-Африканська Республіка, Румунія, США Угорщина, Фінляндія і Чехія. Карантин після в'їзду в країну терміном від 10 до 14 днів обов'язковий у Норвегії, Грузії, Ізраїлі, РФ, Хорватії, Польщі, Саудівській Аравії, Словаччині, Чехії, а в Румунії карантин чи самоізоляцію мають пройти іноземні громадяни, які приїжджають до цієї країни з Італії, Китаю, Ірану, Південної Кореї. Окрім того, 102 країни запровадили контроль за в'їздом громадян Китаю, а також іноземних громадян, які побували в Китаї, 47 країн світу запровадили повну або часткову заборону на міжнародні авіаперельоти до/з континентального Китаю та Гонконгу. Заборону на вхід у свої порти круїзних суден запровадили Греція, Французька Полінезія (заморська територія Франції) і Канада. На Кіпрі та в Греції призупинено роботу сезонного готельного сервісу та місць для розміщення туристів [12].

Відповідно до статті 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19 на усій території України запроваджено карантин. Під час карантину **заборонено:**

- відвідування закладів освіти її здобувачами;
- проведення всіх масових заходів, у яких бере участь понад 10 осіб, крім заходів, необхідних для забезпечення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- перебування в громадських місцях без вдягнутої маски чи респіратора; переміщення групою осіб більш ніж дві особи, крім випадків службової необхідності та супроводу дітей;
- перебування в громадських місцях осіб, які не досягли 16 років, без супроводу повнолітніх;
- відвідування парків, скверів, зон відпочинку, спортивних й дитячих майданчиків, лісопаркових та прибережних зон, крім вигулу домашніх тварин однією особою та у разі службової необхідності;
- роботу суб'єктів господарювання, зокрема, закладів громадського харчування, торговельно-розважальних центрів, фітнес-центрів, закладів культури, торговельного і побутового обслуговування населення, крім: закладів торгівлі продуктами харчування, пальним, засобами гігієни, лікарськими засобами та виробами медичного призначення, ветеринарними препаратами, кормами, пестицидами та агрохімікатами, насінням і садивним матеріалом, засобами зв'язку за умови забезпечення відповідного персоналу засобами індивідуального захисту, а також дотримання відповідних санітарних та протиепідемічних заходів;
- провадження банківської та страхової діяльності, а також медичної практики, ветеринарної практики, діяльності автозаправних комплексів, діяльності з технічного обслуговування та ремонту транспортних засобів, технічного обслуговування реєстраторів розрахункових операцій, діяльності з ремонту комп'ютерів, побутових виробів і предметів особистого вжитку, об'єктів поштового зв'язку за умови забезпечення відповідного персоналу засобами індивідуального захисту, а також дотримання відповідних санітарних та протиепідемічних заходів;
- регулярні та нерегулярні перевезення пасажирів автомобільним, залізничним, авіаційним транспортом у приміському, міжміському, внутрішньообласному та міжобласному та міжнародному сполученні, а також перевезення пасажирів метрополітенами міст Києва, Харкова і Дніпра [14].

Відповідно до Постанови КМУ від 11 березня 2020 р. «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, обласним, Київській міській державним адміністраціям разом з органами місцевого самоврядування забезпечити:

- організацію виконання та контроль за дотриманням на відповідній території заходів, які спрямовані на запобігання поширенню, локалізацію й ліквідацію на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, своєчасним і повним проведенням профілактичних і протиепідемічних заходів;
- подання щодня Міністерству охорони здоров'я інформації про здійснення заходів щодо запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19 для її узагальнення та інформування Кабінету Міністрів України.

Особи, які мали контакт з хворим на COVID-19 або хворіють на зазначену хворобу та не потребують госпіталізації, є особами, що потребують самоізоляції. Такі особи зобов'язані утримуватися від контакту з іншими особами, крім тих, з якими спільно проживають, 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 [14].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» в Україні також встановлено адміністративну відповідальність: порушення порядку оприлюднення інформації про закупівлі; за самовільне залишення місця обсервації (карантину) особою, яка може бути інфікована коронавірусом, а також посилено кримінальну відповідальність за порушення санітарних правил і норм щодо запобігання інфекційним захворюванням. Зокрема, порушення правил карантину тягне за собою накладення адміністративного штрафу на громадян у сумі від 17 до 34 тис. грн, на посадових осіб – у розмірі від 34 до 170 тис. грн.

Отже, в умовах надзвичайних ситуацій важливим є чітке визначення на законодавчому рівні переліку прав і свобод, що тимчасово призупинені або обмежені. Саме такий підхід зумовлює ступінь правової захищеності особи та її прав, а також слугує важливим чинником протидії проявам свавілля з боку окремих громадян чи працівників державних (правоохоронних) органів. В той же час особливо гостро постає питання контролю за додержанням прав і свобод громадян з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. На нашу думку, є доцільним вирішення питання про повноваження та порядок організації діяльності представництв Уповноваженого під час введення особливих правових режимів та встановлення адміністративної відповідальності за невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в умовах таких режимів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Додонов, В. Н., Панов В. П., Румянцев О. Г. Международное право: словарь-справочник. Москва : ИНФРА-М, 1997. 532 с.
2. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki> (дата звернення 03.04.2020).
3. Загальна декларація прав людини. Права людини (основні міжнародно-правові документи): збірник документів / упоряд. Ю.А. Качуренко. Київ : Наук. думка, 1989. 248 с.
4. Проект статей про відповідальність держав за міжнародні протиправні діяння, прийнятий на 53 сесії комісії міжнародного права 23.04 – 01.05 2001 р. Інтернет видання "HUMAN RIGHTS LIBRARY". URL: <https://www.ohchr.org/EN/Library/Pages/Index.aspx> (дата звернення 03.04.2020).
5. Case Of Lawless v. Ireland. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext": "\[CASE OF LAWLESS v. IRELAND \(No. 3\)\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (дата звернення: 03.04.2020).
6. Case Of Ireland v. The United Kingdom. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/engfulltext:\[Ireland v. The United Kingdom\], documentcollectionid2](https://hudoc.echr.coe.int/engfulltext:[Ireland v. The United Kingdom], documentcollectionid2) (дата звернення: 03.04.2020).
7. Case Of Aksoy v. Turkey. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/engfulltext:\[Aksoy v. Turkey\], documentcollectionid2](https://hudoc.echr.coe.int/engfulltext:[Aksoy v. Turkey], documentcollectionid2)" (дата звернення: 03.04.2020).
8. The Greek Case – Denmark V. Greece; Norway V. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Denmark_Norway_Sweden_Netherlands_v_Greece_I.pdf (дата звернення: 03.04.2020).
9. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 03.04.2020).
10. Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод: Постанова Верховної Ради України від 21.05.2015 р. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/462-19> (дата звернення: 03.04.2020).
11. Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 26 листопада 2018 року №390/2018. URL: <https://www.president.gov.ua> (дата звернення: 04.04.2020).
12. Статистичні дані Всесвітньої організації охорони здоров'я. URL: <https://www.who.int/countries/ukr/ru> (дата звернення: 04.04.2020).
13. Статистичні дані Міністерства охорони здоров'я України. URL: <https://moz.gov.ua> (дата звернення: 04.04.2020).
14. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова КМУ від 11 березня 2020 р. № 211. База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF> (дата звернення: 04.04.2020).

Л. В. Серватюк. Правомерное ограничение прав человека: международное и национальное право. – Статья.

Аннотация. Осуществлен анализ международного и национального законодательства в сфере обеспечения прав человека относительно правомерного ограничения этих прав. Определены международно-правовые и национальные основы отступления государства от своих международно-правовых обязательств в сфере прав человека – дерогации.

Ключевые слова: права человека, дерогация, состояние необходимости, чрезвычайная ситуация, чрезвычайное положение, ограничение прав человека.

L. Servatiuk. Legal restriction on human rights: international and national law. – Article.

Summary. In the article research international and national legislation in the field of human rights protection with respect to the legitimate restriction of these rights. Defining the international and national legal basis for the derogation of the state from its own international legal obligations in the field of human rights.

Key words: human rights, derogation, state of need, emergency, state of emergency, restriction of human rights.