

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО



Михайло Савчин,
доктор юридичних наук, професор,
директор Науково-дослідного інституту
порівняльного публічного права та міжнародного
права Ужгородського національного університету
<https://orcid.org/0000-0002-9551-1203>

<https://doi.org/10.32782/2020-38-01>

УДК 342.76;342.77

Суспільний інтерес як критерій обмеження прав людини та боротьба з пандемією коронавірусу

Вступ. В Україні наявна парламентська модель подолання екстраординарних ситуацій. Як вона діє ми яскраво бачимо на прикладі реакції влади на агресію Російської Федерації з 2014 року, яка триває і донині, а також відверненні та боротьбі із пандемією коронавірусу, як її кваліфікує доволі квола інституційно Всесвітня організація охорони здоров'я. У своєму короткому дослідженні мною буде доведено, що усталений порядок речей атакує не лише права людини, а і сам суспільний інтерес через ригідність механізму ухвалення рішень та зневаги до людської гідності, особливо у світлі недостовірності статистичних даних та недоліків їх обробки, що потім лише накопичує помилки в управлінських рішеннях.

Метою дослідження є з'ясування основних юридичних механізмів забезпечення боротьби з пандеміями, виходячи із міркувань суспільних інтересів як критерію обмеження прав людини. Для з'ясування цієї проблематики буде розкрито місце і роль суспільного інтересу у конституційному праві,

суспільної необхідності у структурі принципу пропорційності, конституції у структурі подолання криз та конституційні засоби подолання пандемії коронавірусу крізь призму суспільного інтересу.

1. Методологічний підхід, або Конституційне право як політичний та суспільний інтерес

У час виникнення певних кризових явищ конституція може служити засобом, який зупиняє поворот до архаїчних практик та архаїзації соціальних інститутів. Сама конституція власне є інструментом обмеження влади, яка покликана служити загальному благу, а не приватним інтересам окремих правлячих кіл, що може призвести до деградації суспільства та його інститутів і процедур. Як запобігти цьому? Для цього слід спочатку з'ясувати місце поняття «суспільний інтерес» у систематиці конституційного права.

1.1. Конституційне право та загальна воля

Конституція є парадоксом: заснування конституційного порядку є результатом загальної волі, яка

визначає обмеження самої себе. Я тут не буду говорити про радянське чи пострадянське державне право, яке переважно зводить конституційний порядок до писаного права та певної форми державної волі, яка визначає певний устрій чи навіть більше – закладає проєкт раю на Землі. Конституційне право за своїм обсягом ширше за публічне право (оскільки воно містить фундаментальні принципи, що стосуються і приватного права), однак воно глибоко не визначає, не регулює низку питань публічного права (управління, фінансову систему, оподаткування, процесуальне право тощо). Зокрема, конституційне право визначає ступінь легітимності втручання держави у приватну автономію, встановлюючи межі такого втручання. Значну роль відіграє довіра [1], саме на ній засновані у європейських країнах застосування карантинних заходів, оскільки національні уряди компенсують підприємцям понесені затрати. Організація публічної влади зумовлена принципами обмеженого управління, поділу влади та збалансованого конституювання повноважень органів публічної влади. Тому конституційне право є сукупністю загальновизнаних суспільних принципів, процедур та правил діяльності конституційних органів влади, заснованих на повазі гідності людини та верховенстві права [2, с. 16]. Важливим тут є введення політичного процесу з подолання криз у правові рамки за допомогою конституційних засобів, серед яких істотну роль відіграє судовий перегляд юридичних заходів, та ефективний уряд, який надає якісні сервіси із захисту здоров'я населення або забезпечення обороноздатності країни від агресора. З урахуванням тематики дослідження слід зважувати такі заходи, як карантин, з точки зору допустимості його локалізації чи національного масштабування, з одного боку, та забезпечення економічного добробуту у поєднанні зі

свободою пересування, вибору роду занять та доступу до загальної медичної допомоги – з іншого. Такий підхід виводить вирішення цих питань із політичної площини та переводить їх у правову.

1.2. Конституційне право як спільнотворення і екстраординарні обставини

Сутністю конституційного права є спільнотворення, тому дослідження проблематики суспільного інтересу має субстантивний та процедурний момент. Досягнення суспільної згоди щодо певних правил, процедур та інституцій потребують певної координації зусиль, що є результатом соціальної взаємодії. Реалізація установчої влади народу є прикладом спільнотворення, оскільки процес ухвалення конституції потребує високого ступеня консенсусу у суспільстві. Ще більшої консолідації зусиль потребує подолання кризових ситуацій, що зумовлене не лише координацією та демократичною комунікацією у суспільстві, а також концентрацією та справедливим розподілом обмежених ресурсів, виходячи із пріоритетних завдань з подолання кризової ситуації. Певна кризова ситуація є викликом для наявного порядку речей, яка, як правило, спричинює трансформації.

Парламентська модель подолання екстраординарних ситуацій, яка наявна в Україні, є однією з найменш ефективних моделей забезпечення конституційного порядку в умовах настання кризових ситуацій як з точки зору ухвалення інституційно спроможних і ефективних рішень, так і забезпечення прав і свобод людини [3, с. 196–199]. Наявні переваги і недоліки парламентської та виконавчої моделі екстраординарного захисту конституції. Виконавча модель передбачає тягар відповідальності виконавчої влади за запровадження надзвичайних заходів, а в разі домінування у цьому процесі парламенту має



місце парламентська модель. Водночас запровадження екстраординарних правових режимів має здійснюватися оперативно, оскільки підстави для його запровадження можуть становити незворотну і пряму загрозу життєздатності нації. Тому в більшості країн схильються переважно до виконавчої, а дещо рідше до парламентської моделі забезпечення конституційного порядку в рамках екстраординарних режимів його захисту [4, с. 442–443]. Для запровадження екстраординарного захисту конституційного порядку (воєнного чи надзвичайного стану) в Україні необхідно попередньо через механізм консультацій у рамках Ради національної безпеки і оборони визначити, які саме права людини, в якому обсязі будуть обмежені та які саме обов'язки будуть покладені на органи публічної влади для подолання загроз та викликів конституційному порядку. Далі такі заходи мають бути обговорені на засіданні РНБО, рішення якої ухвалюються більшістю від її загального складу та схвалюються Президентом. На цій підставі Верховна Рада скликається по праву і протягом двох діб має схвалити указ Президента про запровадження воєнного чи надзвичайного стану. Ця доволі громізка система не дає змогу оперативно реагувати на реальні та незворотні загрози життєздатності нації. При цьому, як нижче буде зазначено, значна частка актів публічної адміністрації не може бути об'єктом судового конституційного перегляду, а лише на рівні адміністративних судів.

2. Суспільна необхідність як юридична підстава принципу пропорційності

Як нижче буде встановлено, суспільна необхідність є юридичним інструментом для зважування наявності достатніх правових підстав для застосування публічною владою певних заходів, спрямованих на забезпечення загального права. Формула

«необхідність у демократичному суспільстві» вказує на важливу якість суспільства – його демократичний характер, в якому має додержуватися баланс інтересів більшості і меншості, а рішення ухвалюватися відповідно до вимог належної правової процедури.

2.1. Категорії інтересів: суспільний, державний та приватний інтереси

На прикладі боротьби із подоланням пандемії коронавірусу можна побачити, як співвідносяться ці категорії. Наприклад, проф. Конрад Лахмаєр вважає, що уряд Австрії діяв доволі хаотично щодо подолання пандемії, не вживши належних конституційних заходів у вигляді оголошення надзвичайного стану. Водночас він говорить про інфікування 3352 людей у 0,75-мільйонній землі Тіроль порівняно з 2201 хворим у 1,9-мільйонному Відні [5]. Однак головною причиною такого спалаху інфекції став гірськолижний курорт Ішгль, на якому певний час намагалися приховати її масштаби, однак після серії публікацій у медіа всі розважальні заклади та лижні витяги було закрито і запроваджено карантинні заходи [6]. Під деяким іншим кутом розглядає цю ситуацію проф. Александер Зомек, оцінюючи її як «правовий хаос», що була зумовлена необхідністю заміни застарілого закону про боротьбу з епідеміями, який був чинний з 1913 р. [7], а також потенційними позовами приватних осіб проти держави, оскільки обмеження свободи пересування, зібрань, свободи вибору роду занять було здійснено з порушенням конституційних гарантій та процедур. Деякі вітчизняні науковці, зважаючи на проблеми із додержанням конституційних процедур у запровадженні карантинних заходів, схильються давати оцінку законодавцеві та уряду як «юридичний прагматизм» [8]. Цей досвід є важливим, оскільки, як на мене, ситуація в Австрії із запровадженням

карантинних заходів є подібною до України.

Проблему суспільних інтересів вітчизняні вчені переважно аналізували через галузеві юридичні дисципліни. Зокрема, Д. Гетманцев пише, що обмеження, які визначені у Конституції, мають бути адекватними, пропорційними, необхідними та співвідноситися із цілями обмежень, встановлених Конституцією. Такі мають відповідати засадам справедливості, а також не обмежувати межі, і тим більше, застосування основного змісту відповідних конституційних норм [9, с. 153]. Натомість конституціоналісти висловлюють міркування, що публічні інтереси є найбільш значущими інтересами у суспільстві та державі, від реалізації яких залежить забезпечення конституційного ладу, розмежовуючи при цьому суспільні і державні інтереси [10, с. 140]. Останні думки мають більш вагоме значення у світлі субстантивного та процедурного аспектів розуміння поняття «суспільний інтерес».

У субстантивному значенні суспільні інтереси виражаються у гарантованості доступу до матеріальних і духовних благ, які є надбанням усього суспільства. Якщо йдеться про духовні блага, то у суспільстві є консенсус, що такі становлять спільну інтелектуальну спадщину та є цінністю для всього суспільства. Якщо йдеться про співвідношення між суспільним і державним чи муніципальним публічними інтересами, то слід говорити про відносини підзвітності та підконтрольності публічної влади суспільству. Тому не випадково міжнародно-правові акти вживають обережне формулювання «необхідність у демократичному суспільстві». Таким чином, ми отримуємо такий алгоритм дій: суспільний інтерес – підзвітність і підконтрольність публічної влади суспільству – державний та/або муніципальний (публічний) інтерес.

У разі пандемії, зокрема із COVID-19, є три виміри. *Перший* пов'язаний із застосуванням карантинних заходів, спрямованих на істотне обмеження свободи пересування, оскільки метою є захист людського життя. *Другий вимір* пов'язаний із одночасним обмеженням свобод та необхідності алокації ресурсів, які мають бути спрямовані на боротьбу із COVID-19. *Третій вимір* полягає у збалансованості загальних заходів та доступності до загальних медичних послуг та боротьбою із конкретною епідемією.

2.2. Балансування та принцип пропорційності

Тут йтиметься про процедурний момент розуміння суспільного інтересу, оскільки він проявляється насамперед у балансуванні. У разі визначення балансу приватних та публічних інтересів важливим є досягнення узгодження цих інтересів таким чином, щоб цінність вищого порядку отримала свій захист. Забезпечення суспільного інтересу за рахунок приватного інтересу можливе лише за умови, якщо таке сприяє забезпеченню конституційної демократії. У справі Шахін Алпай [11] Європейський суд з прав людини констатував, що заявник висловлював думку з актуальної тематики, яка була важливою для представників опозиції, а тому такі думки на можна було розцінити як тероризм та пособництво у «перевороті» в Туреччині 2016 р. Своєю чергою Конституційний суд Туреччини наголосив, що здебільшого держава не в змозі лише за допомогою адміністративних процедур запобігти військовому перевороту. Тому може існувати застосування надзвичайних процедур, які тимчасово запроваджують певні обмеження основоположних прав. Отже, для застосування таких екстраординарних процедур має існувати вагома підстава, ступінь істотності та значущості якої визначається у конкретному випадку. На мою думку, специфіка української



юридичної термінології дає змогу розмежувати публічні і суспільні інтереси через балансування, оскільки саме сенс балансування полягає в узгодженні публічного і приватного інтересу і таке саме по собі забезпечує підзвітність і підконтрольність публічної влади, юридичні акти якої мають ґрунтуватися на вагомій правовій підставі та не атакувати сутнісний зміст основоположного права.

Як це практично діє можна продемонструвати на прикладі підходу Федерального конституційного суду ФРН. Цьому передувало рішення Конституційного суду Баварії, в якому робився наголос на балансуванні інтересів, довіри між суспільством і державою, а також тимчасовому характері обмежень, хоча вони і носять загальний характер. У своєму прес-релізі ФКС ФРН наголосив на таких аспектах засад довіри та домірності у разі застосування обмежувальних заходів, спрямованих на боротьбу із COVID-19 [12]:

Палата повинна була прийняти своє рішення на основі зважування наслідків під час скороченого розгляду справи з огляду на вплив оскаржуваних положень на всіх осіб, які постраждали. У цьому разі недоліки, які можуть виникнути внаслідок тимчасового застосування оскаржуваних заходів, якщо вони згодом будуть визнані неконституційними, є особливо вагомими. Однак вони чітко не переважають недоліки, які виникли б, якби заходи були призупинені, але згодом визнані конституційними. У ситуації, що склалася, небезпека для життя переважає обмеження особистої свободи.

Протилежна ситуація склалася у Румунії, оскільки Конституційний Суд констатував надання надмірної свободи розсуду урядові під час запровадження надзвичайного стану без належного парламентського контролю щодо передбачуваних наслідків їх запровадження на фоні

практики накладання поліцією непропорційно суворих санкцій за порушення режиму карантину (нині випи-сано 300 тисяч штрафів на загальну суму 120 млн євро) [13].

3. Конституція і засоби подолання криз

Тут я не буду вживати зі специфічними конотаціями поняття «криза», як то зробив Конституційний Суд, який чогось завважив, що у Президента може бути бодай якийсь конфлікт із Верховною Радою буквально наступного дня після інавгурації [14]. Най Бог варує (береже) від такого способу мислення. За такою логікою лише можна багато проблем спричинити, свідками чого ми власне і є. Тут ітиметься про конкретні речі, які є результатом розвитку суспільства та людства загалом і їх природа в тім, що періодично з ними суспільство і людська цивілізація мають справу і мають давати їм раду.

3.1. Політичні кризи та конституція

Як пише Ондраш Шайо, конституції є породженням страху перед можливими зловживаннями владою: «Конституції, що служать конституціоналізму, свідчать про пов'язані із попереднім ладом та наявні в ньому страхи, про те, що на основі знання про ці страхи слід використовувати владу» [15, с. 11]. Як конституційні заходи щодо попередження конфліктів у доктрині [16, с. 67–75; 17] розглядають: а) забезпечення прав меншин; б) подолання посттоталітарного синдрому в умовах перехідних демократій та захист прав людини (мовне питання, доступ до культурних цінностей, права на розвиток); в) гарантії належної судової практики, зокрема додержання стандартів із заборони дискримінації та стандартів *habeas corpus*; г) диференціацію правового регулювання різних адміністративних режимів (воєнного стану, надзвичайного стану та інших гібридних режимів). Стосовно застосування судового контролю у

військовій сфері американська судова практика виходить з того, що політичні рішення у царині залучення військовослужбовців США до військових дій належать до галузі політичної влади, а не правосуддя. Верховний суд США постановив, що через їх «комплексний, делікатний та професійний» характер рішення щодо «складу, підготовки, оснащення і контролю над військовою силою» є предметом контролю політичних влад. Не будучи підзвітною виборцям порівняно із двома іншими гілками, судова гілка влади найбільш непридатна для ухвалення рішень щодо застосування військової сили. Навіть один суд зазначив у цьому відношенні таке: «стратегії і тактики, застосовувані на полі бою, явно не підлягають розгляду в судовому порядку» [18, с. 99–100]. Попри різне трактування конкуруючих інтересів та намагання навіть зловживати повноваженнями, панування більшості не може бути безмежним. Де Токвіль розумів небезпеку диктату більшості і попереджував від ухвалення поспішних рішень (наприклад, у «турборежимі»), яке вірить у власну місію і намагається якнайшвидше зібрати врожай задля збагачення [19, с. 433–434]. Таким чином, подолання політичних криз здійснюється через систему стримувань і противаг та ухвалення доречних та обґрунтованих владних рішень, заснованих на повазі до прав людини та забезпеченні балансу інтересів у суспільстві.

3.2. Економічна депресія та конституція

Специфіка надзвичайного характеру заходів у рамках *стану економічної необхідності* полягає в тому, що вони: 1) застосовуються тимчасово; 2) здійснюються на основі закону; 3) переслідують легітимну мету – забезпечення економічного добробуту держави; 4) мають відповідати вимогам належної конституційної процедури; 5) не можуть посягати на

сутнісний зміст економічних свобод; 6) бути доречними і достатніми для досягнення легітимної мети та 7) бути невідкладними і відповідати критерію процесуальної економії. Стан економічної необхідності є системою застосування невідкладних заходів щодо забезпечення економічного добробуту держави відповідно до вимог належної правової процедури та засад правової визначеності, правомірних очікувань, поваги до прав людини та пропорційності. З цією метою може запроваджуватися бюджетний секвестр – спеціальний механізм, який запускається у випадках, коли у разі виконання бюджету виникає перевищення встановленого рівня дефіциту або скорочуються надходження, а також у випадках настання надзвичайних обставин (війна, епідемія тощо).

3.3. Пандемії (епідемії) та конституція

Під час подолання пандемій слід зважати на їх виток, перебіг та заходи, необхідні для їх подолання. Про це ще сторіччя тому писали науковці щодо підстав запровадження певних заходів боротьби з епідеміями чи пандеміями на основі досвіду боротьби із пандемією іспанського грипу 1918–1920 рр. Типовими труднощами, з якими пов'язана боротьба із респіраторними епідеміями, як-от іспанка чи коронавірус, є такі: по-перше, схильність людей знижувати ризики, які несуть вони, оскільки вони приховані; по-друге, заходи, яких слід вжити, мають індивідуальний характер і вони відмінні, ніж у випадках із кишковими захворюваннями чи захворюваннями серця; по-третє, інкубаційний період хвороб певний час є прихованим, тому виникає ризик зараження здорових людей [20, с. 501–506]. Тут слід брати до уваги баланс, який полягає у зважуванні, з одного боку, основоположних свобод та, з іншого боку, здоров'я населення. Забезпечення здоров'я населення є загалом вітальною метою,



а забезпечення свобод – екзистенційною. Виходячи із такого дуалізму переслідуваної легітимної мети, слід надавати певну свободу розсуду фахівцям-епідеміологам, які можуть розробити превентивні заходи щодо забезпечення здоров'я населення таким чином, щоб не посягати на сутнісний зміст фундаментальних свобод – свободи пересування, свободи роду професійної діяльності, свободи зібрань та вираження поглядів, гарантії права власності [21]. Міністерство охорони здоров'я несе відповідальність за забезпечення стану у цій сфері шляхом вжиття низки заходів щодо прогнозування, попередження, контролю за ходом та боротьби з епідеміями та запобігання їх подальшого поширення. Вжиті заходи МОЗ не можуть заперечувати сутнісний зміст основоположних свобод, тобто унеможлиблювати їх здійснення. Наприклад, не може бути сумісною із сутнісним змістом права заборона на прогулянки в парках, скверах чи в ліс, тобто на відкрите повітря з міркувань вжиття заходів щодо запобігання поширенню інфекції, оскільки інфекція не буде поширюватися на відкритому повітрі, окрім випадків близького контакту здорової людини із хворим чи носієм вірусу хвороби. Тому доречним і співмірним є захід щодо обмеження граничної кількості осіб, які можуть збиратися, визначення соціального дистанціювання між людьми та тривалості спілкування. Які конкретні заходи і в якому ступені можна застосувати обмеження, має визначати саме виконавча влада. Однак для цього має бути якісне законодавче регулювання і належний судовий контроль за діями публічної адміністрації щодо додержання фундаментальних свобод.

4. Пандемія коронавірусу і конституційні засоби забезпечення суспільних інтересів

Поширення пандемії коронавірусу змінило на певний час наше традиційне життя доволі кардинальним чином.

Lockdown як наслідок COVID-19 розглядають чи не початком кінця Європейського Союзу із його фундаментальними чотирма свободами пересування товарів, послуг, капіталу та робочої сили. Миттєвість поширення інфекції у мегаполісах, мабуть, ставитиме нові завдання перед майбутнім сучасних міст та зміни природи урбанізації. Миттєвість поширення нових чуток про інфекції та пов'язані із ними загибель людей також вносить панічні настрої, відчуття пригніченості та безвиході у суспільстві. Ці виклики потребують адекватних відповідей та заходів.

4.1. Природа викликів конституційному устрою, пов'язаних із пандемією

У ході боротьби з пандемією коронавірусу національні уряди вжили карантинних заходів та інші обмеження свободи, що показало іншу сторону у сфері інформаційних технологій. Адже ці обмеження істотно змінюють соціальні патерни, змінюють характер міжособистісних контактів. Напевно, воно може змінити низку ритуалів, які пов'язані із народженням, весіллям та похороном, які є ключовими у житті будь-якої людини. Названі речі істотно впливають на характер і дух соціальних норм, у тому числі і правових норм. Вони можуть служити істотними чинниками зміни структури суспільства.

Пандемії також є своєрідним краш-тестом ефективності національних систем охорони здоров'я. Задовільна система забезпечення охорони здоров'я є нині складником у систематичі позитивних зобов'язань держави щодо захисту права на життя. Нині діють такі конституційні вимоги запровадження заходів, спрямованих на запобігання і подолання наслідків пандемії. Здійснення таких заходів відбувається лише на підставах, визначених Конституцією (стаття 64 Конституції). Конституційні положення,

якими визначаються зміст та обсяг прав і свобод, передбачають конкретні обмеження, окрім статті 33 Конституції, яка визнає свободу пересування і поселення та містить посилення на закон щодо підстав можливих обмежень. Це є інституційною вадою Конституції, яка вочевидь пов'язана із вилученням принципу пропорційності, який був частиною другою статті 64 проєкту Конституції України під час її прийняття. За таких обставин, коли Конституція містить застереження про правила формулювання допустимих обмежень прав людини, не досить посилання на закон. Тому згідно із принципом дружнього ставлення до міжнародного права насправді мають значення положення статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і статей 2, 3 Протоколу № 4 до Конвенції, які як критерії обмеження свободи пересування передбачають інтереси національної або громадської безпеки, запобігання злочинам, охорони здоров'я або моралі, захист прав і свобод інших осіб, а також заборону позбавлення права в'їзду на територію держави свого громадянства.

Належна правова процедура запровадження обмежувальних заходів задля запобігання і подолання наслідків епідемії є дворівневою:

– перший, *адміністративний рівень* полягає у запровадженні карантинних заходів, які можуть ефективно впроваджуватися локально у місцях спалаху інфекції органами місцевого самоврядування чи обласними державними адміністраціями за ініціативою головного санітарного лікаря відповідного рівня;

– другий, *конституційний рівень* має забезпечуватися через ухвалення рішення про запровадження надзвичайного стану в окремих місцевостях чи загалом в Україні, якщо масштаб захворювань критично є загрозливим і потребує вжиття всіх невідкладних заходів щодо запобігання та подолання

захворювання у масштабах епідемії чи пандемії. За таких обставин слід також здійснювати дерогацію, тобто Верховна Рада, згідно зі статтею 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, має зробити заяву перед Генеральним секретарем Ради Європи про відмову від виконання окремих зобов'язань у сфері прав людини у зв'язку з наявністю життєвої загрози нації.

4.2. Систематика ухвалення рішень з повагою до людської гідності

Пандемія коронавірусу COVID-19 внесла істотні корективи у діяльність органів публічної влади та прийняття владних рішень. Наша влада ще з часів агресії з боку Росії навчилася спілкуватися через евфемізми. Насправді, ситуація пандемії також потребувала конкретної відповіді, в якій мало бути збалансовано збереження людського життя та забезпечення подальшого економічного розвитку [22]. Українська влада почала діяти тут за дивним алгоритмом: дії та юридичні акти уряду – вирішення дилеми кворуму парламенту та законодавчі новели – ухвалення рестриктивних актів публічної влади. Правда, в Україні не були такі надужиття, як то допустив уряд Угорщини, який отримав на підставі оголошення надзвичайного стану по суті диктаторські повноваження, на що була змушена реагувати Генеральний секретар Ради Європи Марія Пейчінович Буріч відповідною заявою [23]. Натомість, як і в Австрії, в Україні багато проблем виникло на ґрунті доволі недосконалого медичного законодавства та недостатності матеріальних і фінансових ресурсів на тлі сповзання національної економіки у глибоку кризу, яку лише посилив локдаун.

Національні уряди за таких ситуацій по-різному дають собі раду. Наприклад, знамените звернення Ангели Меркель та заходи, що вживає німецький уряд, концентрують зусилля



німецької нації щодо боротьби із наслідками пандемії [24]. У такій системі координат виникає дилема Карла Шмітта та Ганса Кельзена у вжитті заходів під час надзвичайних ситуацій. Тобто чи це буде здійснюватися президентом і виконавчою владою чи урядом, підзвітним парламентові та підконтрольному судам. Це вилилося в Україні в дискусію про делегування повноважень. Пізніше почали говорити про делегування повноважень парламенту урядові. Водночас виникла проблема відсутності кворуму у Верховної Ради у зв'язку із захворюванням низки депутатів, адже стаття 91 Конституції вимагає ухвалення рішень Радою принаймні 226 голосами [25].

З цього приводу Конституційний Суд у двох рішеннях не надав достовірної відповіді щодо форм і способів особистого голосування депутатів парламенту [26]. По-перше КСУ, ухвалюючи ці рішення, не мав на увазі певних екстраординарних ситуацій, ці рішення тлумачили лише звичайні обставини. По-друге, Суд так і не надав відповіді в іншому рішенні щодо визначення пленарних засідань, адже по суті цього рішення саме у регламенті Верховної Ради слід конкретизувати що таке «зібрання депутатів... 1) у визначений час, 2) у визначеному місці і які проводяться за 3) встановленою процедурою» у разі настання екстраординарних обставин.

За таких умов доволі складно було запустити всі необхідні процедури, пов'язані із введенням надзвичайного стану, що є найбільш прийнятним у такій ситуації, оскільки йдеться про юридичні підстави та належну процедуру обмеження низки свобод, що необхідно під час боротьби з епідеміями. Натомість Верховна Рада і Кабінет Міністрів пішли іншим шляхом – прийняття законів та підзаконних правових актів. При цьому виявилось, що низка прав була обмежена на порушення конституційних гарантій.

11 березня 2020 р. Кабінетом Міністрів було оголошено [27] національний карантин, який потім було подовжено до 11 травня. 25 березня 2020 р. було встановлено заборони доступу до всіх громадських місць, окрім продуктових магазинів, аптек та АЗС; усі внутрішні поїздки громадським транспортом були зупинені, а міжнародні кордони – закриті для іноземців. Кабінетом Міністрів було ініційовано процедуру проголошення стану надзвичайної ситуації на підставі Кодексу цивільного захисту, однак вона не була схвалена парламентом. По суті, Кабінет Міністрів запровадив карантин із перевищенням повноважень, порушивши конституційні свободи пересування, вибору професії (право на працю) та підприємницької діяльності (статті 33, 42, 43 Конституції), оскільки такі підлягають обмеженню або за рішенням суду, або шляхом запровадження воєнного чи надзвичайного стану. Тут можна діяти інакшим чином, оскільки місцева публічна адміністрація може впроваджувати локально такого роду обмеження за поданням відповідного головного санітарного лікаря, тобто вони не набувають характеру універсального обмеження, яке би атакувало сутнісний зміст прав і свобод. Слід також наголосити, що обмеження свобод, запроваджені постановою Кабінету Міністрів № 211, сильно вдарили по доходах місцевих бюджетів, оскільки суттєво знизилися надходження із податку з доходів фізичних осіб, акцизних платежів та земельного збору.

Тому не знайшовши вихід із ситуації через дистанційне голосування (для цього слід було внести зміни у регламент парламенту та забезпечити технічно достовірність фіксації особи депутата, що голосує дистанційно), Верховна Рада ухвалила низку законодавчих актів у сфері цивільного захисту населення та охорони здоров'я, які би дали юридичне забезпечення

запровадження обмежувальних заходів у рамках карантину. Зокрема, правове регулювання щодо запровадження карантину було змінено Законом № 555-IX від 13 квітня 2020 р. [28], яким було надано широку свободу розсуду Кабінету Міністрів щодо запровадження карантинних заходів (стаття 30). Законом задля запобігання поширенню коронавірусу було впроваджено режим обсервації, самоізоляції та обов'язкової госпіталізації у спеціалізованих лікарнях (стаття 31). Обмежувальні протиепідемічні заходи встановлюються місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за поданням відповідного головного державного санітарного лікаря у разі, коли в окремому населеному пункті, у дитячому виховному, навчальному чи оздоровчому закладі виник спалах інфекційної хвороби або склалася неблагополучна епідемічна ситуація, що загрожує поширенням інфекційних хвороб. Види і тривалість обмежувальних протиепідемічних заходів встановлюються залежно від особливостей перебігу стану епідемічної ситуації та обставин, що на неї впливають (стаття 32).

Низка обмежувальних заходів щодо свободи пересування викликала питання щодо перевищення повноважень органами влади, які ухвалювали відповідні рішення. Адже повне припинення пасажирського сполучення між областями та населеними пунктами вочевидь є запереченням сутнісного змісту свободи пересування. Тут доречним було введення можливості пересування залізницею за СВ-квитками та потягами Інтерсіті першого класу за дотримання правил гігієни та соціального дистанціювання. Так само, як то було зроблено, до прикладу, німецьким оператором FlixBus чи чеським LeoExpress на ринку перевезень пасажирів. Під час запровадження карантинних заходів сталася кризова ситуація із перетином державного

кордону українцями, які перебували за кордоном. Це призвело до істотних труднощів у разі реалізації свободи пересування: якщо зі сторони Угорщини, Словаччини та Польщі українським громадянам оперативно було забезпечено пішохідний перетин кордону, то українська сторона вимагала здійснювати такий перетин лише у транспортному засобі, що спричинило великі черги та спекуляції з боку перевізників, серед яких було помічено також перевізників громадського транспорту прикордонних чи близьких до кордону міст. Так, під час перетину кордону в районі Загонь-Чоп довів пасажирів до Ужгорода і Мукачева коштував 700–1000 гривень.

Складно назвати такими, що є адекватними, обмеження пасажирських перевезень літаками лише через аеропорти Борисполя та Львова як резервного на період запровадження карантину [29]. Правда, вже Державна прикордонна служба не є такою категоричною у своїх твердженнях, посилячись на обмеження щодо в'їзду, які встановили сусідні з Україною держави, та відзначаючи про можливі пункти перетину державного кордону [30]. Однак в умовах зростання безробіття та зниження доходів стала зовсім обурливою поведінка Кабінету Міністрів та очільника Міністерства закордонних справ, які зробили низку заяв суто у дусі кріпосного права. Зокрема, це вилилося у вигляді опосередкованих перепон виїзду українців за кордон за наявності робочих віз, строкових трудових контрактів з належним соціальним страхуванням шляхом зволікання для надання дозволу на чартерні рейси для літаків у Сполучене Королівство та Фінляндію. Цей скандал було розв'язано лише після низки переговорів між представниками зовнішньополітичних відомств цих країн з очільниками Кабінету Міністрів та МЗС України. Зазначені обмеження прав людини на порушення



встановленої процедури, які до того ж атакували сутнісний зміст свободи пересування, ще можуть стати підставою юридичної відповідальності держави України. Тим більше, що є дослідження [31], що штучне створення скупчення людей, як то було під час повернення громадян з-за кордону на пунктах його перетину, недодержання правил соціального дистанціювання під час перевезення людей, яким так і не було надано дозволу на пішохідний перетин кордону українською владою, може також стати підставою для відповідальності держави, оскільки це стало одним із джерел підвищення захворюваності на коронавірус [32].

4.3. Соціальна інфраструктура та боротьба з пандемією

Основою боротьби із пандеміями та різного роду інфекційними захворюваннями є медична інфраструктура. Як уже зазначалося, охорона здоров'я є складником позитивних обов'язків держави із забезпечення права на життя. До таких позитивних обов'язків держави належать: а) розвинуте законодавство у сфері охорони здоров'я; б) державна підтримка діяльності державних і приватних медичних установ і закладів; в) державна підтримка благодійництва і меценатства у цій сфері; г) наявність системи медичного соціального страхування, зокрема обов'язкового медичного страхування; г) надання безоплатної медичної допомоги у державних і комунальних медичних закладах тощо. Доволі млява реакція Всесвітньої організації охорони здоров'я про поширення пандемії та навіть замовчування фактів її поширення на ранніх етапах (грудень 2019 – січень 2020 рр.) є демонстрацією її інституційної слабкості.

Як засвідчує досвід боротьби із пандемією в Україні, медична галузь працює з істотним напруженням. Такі складнощі зумовлені як слабким інституційним і ресурсним забезпеченням законодавства, так і незначними

асигнуваннями держави на медичну галузь. З урахуванням недостатності бюджетного забезпечення медичної галузі наразі так і не запроваджено загальнообов'язкового медичного страхування, що би диверсифікувало джерела доходів для галузі. Хоча, на перший погляд, тут немає кореляції із боротьбою із пандемією коронавірусу, але наявність диверсифікованої системи фінансування медицини полегшило б алокацію ресурсів для боротьби з пандемією. За такої ситуації виходом є секвестр Державного бюджету та надходження через благодійництво чи волонтерський рух. Поглиблює проблематику пошуку ресурсів локдаун, який має наслідком істотне згортання ділової активності, що насамперед зумовлює підвищення рівня безробіття та зупинення діяльності більшості об'єктів малого і середнього бізнесу. У зв'язку із боротьбою проти пандемії та скеруванням на ці заходи всіх наявних ресурсів зупинено фактично другий етап медичної реформи, який полягав у запровадженні якісно нової системи вторинної медичної допомоги [33]. Також при цьому виникло багато питань, пов'язаних з організацією процесу обсервації, самоізоляції та розміщення в лікарнях пацієнтів із середньою і складною тяжкістю захворювання.

З точки зору публічного урядування питання логістики, розміщення хворих, їхня ізоляція, забезпечення медичного персоналу необхідним обладнанням і устаткуванням, засобами індивідуального захисту мають ключове значення у боротьбі з епідеміями [34]. Якщо органи влади мають організувати ці речі через систему прозорих і конкурентних закупівель, то на рівні конкретних закладів має забезпечуватися систематична робота із закупівлі обладнання, устаткування та засобів індивідуального захисту. Багато що тут залежить навіть від менеджменту медичних закладів та належного

моніторингу стану їх забезпечення та управління. Згідно з даними опитувань медичних працівників, близько двох третин медичних установ України загалом готові до боротьби із пандемією [35]. Як би там не було, попри навіть зусилля керівництва медичних закладів, як то в обласній інфекційній лікарні Закарпаття, де наразі відсутня захворюваність серед лікарів, що пов'язано із забезпеченням засобів індивідуального захисту лікарів та проведенням регулярних навчань щодо користування ними, місячні надбавки у 200–700 гривень у місяць за догляд за хворими на коронавірус виглядають просто ганебними і такими, що є приниженням гідності медичних працівників [36]. Питання адекватної з повагою до гідності медика оплати праці на цей час так і не вирішено, зважаючи на цей мізер, який не вкладається у жодні уявлення про людську гідність. Також за таких умов важливим є збереження і розширення інноваційних наукових досліджень, спрямованих на пошук вакцин проти інфекційних хвороб та запобіжні заходи щодо їх поширення.

Інша проблема полягає у своєчасності та домірності застосування карантинних заходів. Яскравим прикладом є Італія і насамперед Бергамо. Як відомо, це місто стало сумнозвісним за вищим рівнем смертності від коронавірусу в чотири рази, аніж по Ломбардії [37]. Це було пов'язане із низкою футбольних матчів середини лютого 2020 р. у рамках єврокубків та Чемпіонату Італії, які зібрали значну публіку, після чого пішов спалах захворювань на коронавірус, серед яких слід виділити матч у рамках турніру Ліги Чемпіонів УЄФА Аталанта Бергамо – Валенсія на знаменитому стадіоні Сан-Сіро в Мілані, який зібрав майже 45 тисяч глядачів (Бергамо, як і Ужгород, має близько 120 тисяч населення). Тут слід також урахувати, що аеропорт Мілан Малеппа є великим пасажирським хабом. Відсутність

адекватних і своєчасних рішень могло спричинити спалах інфекціонування у цій провінції. Також специфікою Італії є надмірна загазованість повітря і великий смог у долині річки По, в якій розташована найбільш постраждала провінція Ломбардія. Таким чином, своєчасність та вжиття адекватних заходів із запровадження карантину є важливим складником запобігання інфікуванню населення.

4.4. Соціально відповідальний бізнес та боротьба з пандемією

Якщо уряд накладає певні обмеження на здійснення економічних свобод, то вони мають певним чином компенсуватися. Тут також ключовим чинником є довіра суспільства до держави, на підставі чого держава може накладати певні тимчасові обмеження до тих пір, доки їх підстави не зникнуть. Якщо держава не володіє належними ресурсами для компенсацій, то міра обмеження свобод має бути істотно нижчою.

Тому у разі обмеження ресурсів слід використовувати наявну економічну кризу як привід для зміни самої структури національної економіки. Основним інструментом для держави тут є держзамовлення та певні ліберальні режими для малого і середнього бізнесу, оскільки у цій сфері значна частка самозайнятого населення, якому немає сенсу платити соціальні допомоги, а відповідні кошти можна спрямувати на подолання пандемії. З урахуванням фактичного стану війни з Росією це би дало змогу дати поштовх національній економіці також і через військові замовлення на суміжні галузі економіки. Я лише хочу нагадати про те, що і дотепер немає єдності, що дало змогу подолати у США наслідки Великої депресії 1929–1932 рр.: Новий економічний курс Президента Франка Делано Рузвельта чи значні обсяги військових замовлень у поєднанні із ленд-лізом для низки країн у часи Другої світової



війни. Однак статистика дає більше аргументів саме для другої версії.

Наприклад, згідно зі статистичними даними, станом на 30 квітня 2020 р. держава здійснила замовлень на 2,6 млрд грн: 142,1 млн грн на костюми біологічного захисту у підприємства «Форт» на замовлення МВС; 95 млн грн для підприємства «Медгарант» на виробництво апаратів штучного вентилявання легенів; підприємство «Київмедспецтранс» з показником 87,6 млн грн за транспортні послуги медичним установам Києва; компанія «Ксенко» (82,1 млн грн), зокрема, 17 комплектів ШВЛ для Львівського фтизіопульмонологічного лікувально-діагностичного центру на суму 20,1 млн грн [38].

Однак основний акцент у алокації ресурсів задля боротьби із пандемією коронавірусу є секвестр Державного бюджету. Згідно із законом, яким було внесено зміни до Державного бюджету щодо боротьби із пандемією коронавірусу [39], було створено Фонд боротьби з коронавірусом в обсязі 64,7 млрд грн. Крім цього, в бюджеті додатково було передбачено 15,8 млрд грн асигнувань для доплат до зарплати медпрацівникам, які протистоять епідемії. Загалом витрати МОЗ було збільшено на 16,4 млрд грн. Водночас, як свідчать дані, доплати до зарплат медпрацівникам не здійснюються у запланованих обсягах, що дискредитує зазначену ідею. Слід також наголосити, що держава не здійснює належні заходи щодо фінансових компенсацій для малого і середнього бізнесу, який зупинився під час карантину. Натомість мають запуснені кредитні лінії зі ставкою у 5, 7 та 9 відсотків річних, що є неадекватними заходами і які не ґрунтуються на суспільній довірі. Така алокація ресурсів є не виправданою і слабо відповідає цілям боротьби з пандемією, оскільки на потреби Мінсоцполітики додатково скеровується 19,5 млрд грн, з яких 10,6 буде

витрачено на одноразові доплати до пенсій. Є і інші дивні рішення, що фактично легітимізують застосування відпустки без збереження заробітку (хоча насправді тут би мала бути певна компенсація держави у зв'язку із неможливістю роботодавця робити ці виплати) [40] чи незбалансована лібералізація податкового законодавства, яка позбавляє громади доходів від земельного податку з великих суб'єктів підприємницької діяльності [41].

Як це здійснюється відповідно до правил демократичної легітимації правил? Спочатку проводиться парламентське слухання щодо необхідності запровадження скорочення видатків для отримання парламентської резолюції щодо параметрів цього скорочення. На цій основі уряд формує пропозиції щодо параметрів секвестру. При цьому не допускається скасування критично важливих видатків, як-то: видатки на чергові місцеві вибори, на поглиблення децентралізації влади та її інфраструктурний супровід, реформування медичної галузі, збереження соціального захисту в обсязі, необхідному для забезпечення гідного рівня людського життя. Парламент має неухильно контролювати додержання прав людини урядом у разі вжиття секвестрових заходів. Однак запроваджені обмеження в Україні не спрямовані на поглиблення реформування медичної галузі та компенсації підприємцям, що на майбутнє підірве значно надходження у бюджет і може спричинити незворотну глибоку депресію національної економіки.

Тому все скінчилося природною реакцією, оскільки гарантії основоположних свобод від свавільного обмеження елементарно не додержуються. Міськвиконком Черкас 30 квітня ухвалив рішення про пом'якшення карантину, щоб зняти певні обмеження, *inter alia*, для окремих видів підприємницької діяльності. Це навіть спричинило перепалку між головою міста Черкаси

Бондаренко та Міністром внутрішніх справ Аваковим, на що навіть реагував Президент Зеленський [42]. Хоча відкриття літніх терас кафе і ресторанів не сприятиме запобіганню поширенню коронавірусу, тут слід діяти обережно та зважено. Аналогічного характеру прийняла рішення Мукачівська міська рада та інші міста (Дніпро, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Чернігів та інші). У Мукачеві діапазон рішень доволі широкий: від ліквідації відділу охорони здоров'я (рішення № 1868) і введення у структуру відділу, що відає питаннями надзвичайних ситуацій, додаткової штатної одиниці (рішення № 1871) до впровадження нової Програми розвитку комунальних закладів охорони здоров'я Мукачівської ОТГ (рішення № 1870), від встановлення до 30 червня нульової ставки для платників податку І і II груп фізичних осіб-підприємців (рішення № 1878), звільнення фізичних та юридичних осіб від сплати за договорами сервітутного землекористування для розміщення тимчасових споруд (терас), діяльність яких тимчасово призупинена згідно з постановою № 211 (рішення № 1882) до внесення змін до бюджету Мукачівської ОТГ (рішення № 1881) [43]. Тут, правда, слід підходити диференційовано, оскільки, наприклад, ситуація у Чернівцях далека від затухання пандемії. Правда, такі заходи влада могла би вживати раніше, однак такий режим ухвалення рішень є свідченням лояльності до рішень Кабінету Міністрів.

Висновки, або Про формування нових конституційних патернів. В умовах екстраординарних ситуацій істотної консолідації зусиль потребує подолання кризових ситуацій, що зумовлене не лише координацією та демократичною комунікацією у суспільстві, а також концентрацією та справедливим розподілом обмежених ресурсів, виходячи із пріоритетних завдань з подолання кризової ситуації. Певна кризова ситуація є викликом

для наявного стану речей, що, як правило, спричинює суспільні трансформації. Коли у іспанських медіа медики заявили про явно непропорційне співвідношення їхніх зарплат порівняно із гонорарами футболістів, цим лише викристалізувались наявні диспропорції з точки зору справедливості. Пандемія коронавірусу та економічна депресія внесуть корективи у це нерозумне співвідношення, бо все ж таки рівень доходів працівників сфери розваг та сфери науки і медицини є не співмірними з погляду суспільного інтересу, і такі диспропорції є диявольськими.

У субстантивному значенні суспільні інтереси виражаються у гарантованості доступу до матеріальних і духовних благ, які є надбанням усього суспільства. Якщо йдеться про співвідношення між суспільним та державним чи муніципальним публічним інтересом, то тут слід говорити про відносини підзвітності та підконтрольності публічної влади суспільству. У процедурному значенні для застосування екстраординарних заходів захисту має існувати вагома підстава, ступінь істотності та значущості якої визначається у конкретному випадку. Специфіка української термінології дає змогу розмежувати публічні і суспільні інтереси через балансування, оскільки саме сенс балансування полягає в узгодженні публічного і приватного інтересу і таке саме по собі забезпечує підзвітність і підконтрольність публічної влади, юридичні акти якої мають ґрунтуватися на вагомій правовій підставі та не атакувати сутнісний зміст основоположного права.

Яким чином можна додержуватися стандартів захисту прав людини в умовах запобігання та боротьби із надзвичайними обставинами? Насамперед слід виходити із конституційного поділу влади по вертикалі та горизонталі. Адже права людини є універсаліями, що підлягають обмеженню або за рішенням суду, або



шляхом запровадження воєнного чи надзвичайного стану, однак такі обмеження не можуть заперечувати їх сутнісного змісту. За таких обставин можна діяти інакшим чином, оскільки місцева публічна адміністрація може впроваджувати локально такого роду обмеження за поданням відповідного головного санітарного лікаря, тобто вони не набувають характеру універсального обмеження, яке б атакувало сутнісний зміст прав і свобод. Якщо вже епідемія чи пандемія набуває національного характеру, то адекватним засобом запровадження обмежень є оголошення надзвичайного стану. Оскільки парламентська модель його запровадження є громіздкою, то слід обговорювати перспективи внесення змін щодо запровадження виконавчої моделі екстраординарного захисту конституції із притаманною їй системою парламентського контролю та судового перегляду актів, якими запроваджуються обмеження прав людини.

Пандемія коронавірусу та економічна депресія накладе нові тренди у розвитку цілих галузей національної економіки. Публічний сектор охорони

здоров'я збільшиться з метою посилення заходів щодо запобігання та боротьби з епідеміями. Медична сфера диференціюється, у світлі чого в Україні слід і надалі продовжити розпочату реформу системи охорони здоров'я з упровадженням медичного страхування. У зв'язку зі змінами у структурі зайнятості, зокрема, за рахунок дистанційного виконання певних видів робіт, буде змінено трудове законодавство, яке має бути акцентоване на гарантування доходів працівників, які б забезпечували гідне життя та право людини на її вільний розвиток. Через систему публічних закупівель держава може стимулювати розвиток інноваційних напрямів національної економіки, що сприятиме її зростанню на стратегічну перспективу. Насамкінець, критично важливо зберігати баланс під час вжиття заходів медичної необхідності, згідно з яким протиепідеміологічні заходи не паралізували загальну систему охорони здоров'я та доступ бодай до базових, життєво необхідних медичних послуг для осіб, що потребують медичної допомоги.

Список використаних джерел

1. Фрэнсис Фукуяма. Доверие: социальные добротели и путь к процветанию. Москва : Изд-во АСТ, 2004.
2. Савчин Михайло. Порівняльне конституційне право. Київ : Юрінком Інтер, 2019. С. 16.
3. Савчин Михайло. Сучасні тенденції конституціоналізму в контексті глобалізації та правового плюралізму. Ужгород : РІК-У, 2018. С. 196–199.
4. Dawood J.M. The Role of Superior Judiciary in the Politics of Pakistan. Karachi : Royal Book Company, 1994. Pp. 442–443.
5. Konrad Lachmayer. Rule of Law Lacking in Times of Crisis. *Verfassungblog. On Maters Constitutional*. 28 April 2020. URL: <https://verfassungsblog.de/rule-of-law-lacking-in-times-of-crisis/>.
6. Coronavirus: Austria investigates Ischgl ski resort business for “hiding case”. *BBC News*. 23 March 2020. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-52007104>.
7. Aleksander Somek. Is the Constitution Law for the Court Only? *Verfassungblog. On Maters Constitutional*. 16 April 2020. URL: <https://verfassungsblog.de/is-the-constitution-law-for-the-court-only/>.
8. Roman Petrov, Bohdan Bernatskyi. Response to COVID-19 in Ukraine: Legal Pragmatism or Constitutional Outbreak? *Verfassungblog. On Maters Constitutional*. 27 April 2020. URL: <https://verfassungsblog.de/response-to-covid-19-in-ukraine-legal-pragmatism-or-constitutional-outbreak/>.

9. Гетманцев Д.О. Щодо значення публічного інтересу для адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 153.
10. Андрушко І.П. Категорія «публічний інтерес» у конституційному праві: поняття і зміст. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 140.
11. Şahin Alpay v. Turkey, app. No.16538/17, Judgment on 20 March 2018.
12. Unsuccessful applications for preliminary injunctions in relation to the COVID-19 pandemic: Press Release No. 23/2020 of 08 April 2020. URL: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/bvg20-023.html>.
13. Record fines issued by Romanian authorities during COVID-19 state of emergency are unconstitutional. *Romania-Insider.com*. URL: <https://www.romania-insider.com/romania-covid-19-state-emergency-fines-unconstitutional>.
14. Рішення КСУ № 6-р/2019.
15. Андраш Шайо. Самоограничение власти (Краткий курс конституционализма). Москва : Юристъ, 2001. С. 11.
16. Барабаш Ю. Державно-правові конфлікти: поняття, сутність, ключові ознаки. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2008. Вип. 47. С. 67–75.
17. Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні. Одеса : Юридична література, 2008.
18. Carter C.C. Halliburton Hears a Who? Political Question Doctrine Developments in Global War on Terror and Their Impact on Government Contingency Contracting. 2009. *Military Law Review*. No. 201, Pp. 99–100.
19. Tocqueville A. de. Democracy in America. New York : Vintage Books, 1945. Pp. 433–434.
20. George A. Soper. The Lessons of the Pandemic. *Science*. 30 May 1919: Vol. 49, Issue 1274, pp. 501–506. DOI: 10.1126/science.49.1274.501.
21. Coronavirus disease (COVID-19) technical guidance: Infection prevention and control. WASH. World Health Organization. URL: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/infection-prevention-and-control>.
22. Martin Gak. Opinion: Economy vs. human life is not a moral dilemma. *Deutsche Welle*, 2020, 27 March. URL: <https://www.dw.com/en/opinion-economy-vs-human-life-is-not-a-moral-dilemma/a-52942552>.
23. Secretary General writes to Viktor Orbán regarding COVID-19 state of emergency in Hungary. URL: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-writes-to-viktor-orban-regarding-covid-19-state-of-emergency-in-hungary>.
24. Angela Merkel: Germany's crisis manager is back. *Financial Times*. URL: <https://www.ft.com/content/46988700-700b-11ea-9bca-bf503995cd6f>.
25. Михайло Савчин. Свобода та відповідальна держава. *Збруч*, 1 квітня 2020. URL: <https://zbruc.eu/node/96637>.
26. Рішення КСУ 11-рп/98 та № 17-рп/2002.
27. Постанова Кабінету Міністрів України № 211 від 11.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF/ed20200317>.
28. Про внесення змін до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» щодо запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України № 555-IX від 13.04.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-20#n12>.
29. Питання перевезення авіаційним транспортом : Постанова Кабінету Міністрів України № 228 від 23.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2020-%D0%BF>.
30. Чи впусять мене у сусідню країну, якщо українські прикордонники впусять? Офіційний сайт Державної прикордонної служби. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/SNi-vpustyat-mene-u-susidnyu-krainu-yakshcho-ukrainski-prikordonniki-vipustyat/>.
31. Lauer S.A., Grantz K.H., Bi Q., et al. The Incubation Period of Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). From Publicly Reported Confirmed Cases: Estimation and Application.



Ann Intern Med. 2020; Epub ahead of print 10 March 2020. DOI: <https://doi.org/10.7326/M20-0504>.

32. Орест Друль. Український ефективний R_0 і ковід-прогноз. *Збруч*, 1 травня 2020. URL: <https://zbruc.eu/node/97333>.

33. Уряд переглянув підходи до фінансування медичних закладів на період пандемії COVID-19. *Офіційний сайт Асоціації міст України*. 9 квітня 2020. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/uryad-pereglyanuv-pidhody-do-finansuvannya-medychnyh-zakladiv-na-period-pandemiyi-covid-19>.

34. Терент'єва А.В. Планування медико-санітарного забезпечення населення у надзвичайних ситуаціях. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 2, 2010. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=98>.

35. Медицина в Україні: національне дослідження. Active Group. 23 квітня 2020. URL: https://activegroup.com.ua/wp-content/uploads/2020/04/230420_active_group.pdf.

36. Михайло Поляк, головний лікар Закарпатської обласної клінічної лікарні: У мене за 6 тижнів боротьби з коронавірусом не заразився жоден медик. *Укрінформ*, 29 квітня 2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3015858-mihajlo-polak-golovnij-likar-zakarpatskoi-oblasnoi-infekcijnoi-likarni.html>.

37. Anna Bonalume. Devastated by coronavirus, did Bergamo's work ethic count against it? *The Guardian*, 6 April 2020. URL: <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2020/apr/06/coronavirus-bergamo-work-ethic-lockdown>.

38. Держструктури витратили на боротьбу з коронавірусом 2,6 мільярда гривень: топ-5 постачальників продукції. *УНІАН*, 30 квітня 2020. URL: <https://www.unian.ua/economics/finance/borotba-z-covid-19-derzhstrukturi-vitratili-2-6-milyarda-grivenovini-ukrajina-10980242.html>.

39. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» : Закон України № 553-IX від 13.04.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-IX>.

40. Закон України № 530-IX від 17.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20>.

41. Закон України № 540-IX від 30.03.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20>.

42. Офіційне інтернет-представництво Президента України. 1 травня 2020. URL: <https://www.president.gov.ua/news/zvernennya-glavi-derzhavi-shodo-situaciyi-z-karantinnimi-obm-60969>.

43. Офіційний сайт Мукачівської міськради. URL: <https://mukachevo-rada.gov.ua/index.php/2016-02-04-22-32-11>.

Савчин М. В. Суспільний інтерес як критерій обмеження прав людини та боротьба із пандемією коронавірусу

У статті проаналізовано, чому усталений порядок речей атакує не лише права людини, але й суспільний інтерес через суперечливий характер ухвалення управлінських рішень в Україні та деяких зарубіжних країнах.

Розкрито основні юридичні механізми забезпечення боротьби з пандеміями, виходячи із міркувань суспільних інтересів як критерію обмеження прав людини. Визначено місце і роль суспільного інтересу у конституційному праві, суспільної необхідності у структурі принципу пропорційності, конституції у структурі подолання криз та конституційних засобів подолання пандемії коронавірусу крізь призму суспільного інтересу.

Зроблено висновок, що основоположні права можуть обмежуватися на засадах суспільної необхідності, критерієм чого служить епідеміологічна безпека. При цьому не може мати місце посягання на сутнісний зміст на свободу пересування, свободу вибору роду занять, зокрема підприємницької діяльності, права на доступ до медичної допомоги. Під час застосування таких обмежувальних заходів у разі оголошення надзвичайного

стану в Україні чи окремих місцевостях слід виходити із потенційної загрози невизначеному колу людей з боку носіїв хвороб.

У субстантивному значенні суспільні інтереси виражаються у гарантованості доступу до матеріальних і духовних благ, які є надбанням усього суспільства. У співвідношенні між суспільним та публічним інтересом вбачаються відносини підзвітності та підконтрольності публічної влади суспільству. У процедурному значенні для застосування екстраординарних заходів захисту має існувати вага підстава, ступінь істотності та значущості якої визначається у конкретному випадку (на локальному чи національному рівнях).

Ключові слова: балансування, заходи медичної необхідності, конституційність, права людини, приватний інтерес, пропорційність, публічний інтерес, суспільний інтерес.

Savchyn M. Societal interest as a criterion for restricting human rights and combating the coronavirus pandemic

In the article has analysed why the established order of things attacks not only human rights, but also the public (societal) interest due to the contradictory nature of decisions making of government.

The main legal mechanisms for ensuring the fight against pandemics are revealed, based on considerations of public interest as a criterion for restricting human rights. The place and role of public (societal) interest in constitutional law, public necessity in the structure of the principle of proportionality, and constitution in the structure of overcoming crises and constitutional means of overcoming the coronavirus pandemic through the prism of public (societal) interest are determined.

The due procedure for imposing restrictive measures to prevent and overcome the effects of a pandemic is twofold:

firstly, administrative level is the introduction of quarantine measures that can be effectively implemented locally in places of outbreaks of infection by local governments at the initiative of the chief sanitary doctor of the appropriate level;

secondly, the constitutional level is ensured through the decision to declare a state of emergency in certain locality or in Ukraine in general, if the scale of the disease is critically threatening and requires all urgent measures to prevent and overcome the disease in a pandemic.

In the substantive sense, public (societal) interests are expressed in guaranteed access to material and spiritual goods, which are the property of society as a whole. The relationship between societal and public (state and municipal) interest is seen as a relationship of accountability and control of public power to society. In procedural terms, there must be a compelling basis for the application of extraordinary protection measures, the degree of essentiality and significance of which is determined in a particular case (at local or national level).

Key words: balancing, constitutionality, human rights, measures of medical necessity, private interest, proportionality, public interest, societal interest.

