

---

**А. О. Муртіщева**, Кандидат юридичних наук,  
науковий співробітник сектору порівняльного  
правознавства НДІ державного будівництва та  
місцевого самоврядування НАПрН України  
ORCID ID: 0000-0001-6520-7297

## **ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ: РОЗШИРЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЧИ НЕОБХІДНА РЕАКЦІЯ НА ГЛОБАЛЬНІ ВИКЛИКИ**

---

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню питання обмеження прав та свобод людини та громадянина в сучасних умовах. Розглянуті поширені обмеження конституційних прав, запроваджені країнами у відповідь на поширення пандемії коронавірусу. Досліджені межі таких обмеження з точки зору дотримання принципи пропорційності та недопущення не-правомірного розширення компетенції окремих органів державної влади.*

***Ключові слова:** пандемія, права людини, обмеження прав та свобод, компетенція, уряд*

**Постановка проблеми.** Пандемія SARS-CoV-2 у 2020 році докорінно змінила життя всіх країн і змусила їх адаптуватися до нових умов у надзвичайно короткий термін. Стрімке поширення коронавірусу суттєво вплинуло на розвиток різних сфер

політичного та суспільного життя в кожній країні світу. Об'єктивна вимога швидких рішень у відповідь на глобальні виклики спонукала більшість країн обмежити окремі конституційні права та свободи громадян. Перед органами державної влади та місцевого самоврядування раптово постало вирішення кількох завдань: підтримка медицини, малого та середнього бізнесу, організація та адміністрування навчального процесу, реагування на економічні труднощі.

Але незважаючи на потребу протидіяти поширенню пандемії у світі, питання пропорційності обмежувальних заходів охоронюваним цінностям дедалі частіше постає як в межах окремих країн, так і на міжнародному рівні. Це питання пов'язано із важливою складовою правового статусу органів публічної влади — компетенцією, яка визначає межі владного впливу владних інституцій на суспільні відносини в межах конкретної держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематику обмеження прав і свобод людини у своїх роботах досліджували такі вітчизняні та зарубіжні науковці як: Sinha M. S., Gerke S., Minssen T., Наливайко Л., Лебедева Ю. та інші. Однак, питання дотримання принципу пропорційності та конституційно встановленої системи стримувань та противаг не втрачає своєї актуальності в сучасних умовах глобальних викликів.

**Метою цієї статті** є дослідження окремих випадків обмеження прав та свобод людини в європейських країнах та Україні, визначення меж допустимості таких обмежень з метою уникнення необґрунтованого розширення компетенції владних інститутів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Історично одним із пріоритетних предметів конституційного регулювання був розподіл влади між вищими органами, що було обумовлено становленням парламенту як представницької інституції та потребою розробки правових норм, які б гарантували самообмеження держави від неправомірного розширення повноважень будь-якої з гілок влади. Сьогодні принцип поділу влади є одним із засадничих положень конституційного права, важливим для забезпечення функціонування правової та демократичної держави, дотримання конституційної законності в діяльності влад-

них інституцій. Цей принцип отримав безпосереднє закріплення у конституціях багатьох країн, зокрема, Хорватії, Польщі, Литовської Республіки. У США поділ влади вважається концепцією, що випливає із тексту та структури Конституції попри відсутність її закріплення як такої в окремій нормі.

Незважаючи на потребу функціонального розмежування між гілками влади та створення механізмів ефективної взаємодії владних інституцій країни також запроваджують екстраординарні механізми діяльності державної влади в кризових умовах. Ці умови зазвичай окреслені спеціальними правовими режимами — воєнного або надзвичайного стану — та можуть обмежувати окремі конституційні права та свободи, надавати додаткові правомочності виконавчій гілці влади та главі держави.

З огляду на виклики для різних сфер суспільного життя, зумовлені пандемією, окремі країни пішли шляхом відхилення від конституційних приписів та створення екстраординарного законодавства, що розширило компетенцію урядів поза зазначеними правовими режимами.

Дослідження більш як річного досвіду протидії поширенню коронавірусу SARS-CoV-2 у світі зумовило появу як серед експертного середовища, так і серед науковців думки про надмірність окремих карантинних обмежень, запроваджених парламентами та урядами ряду країн, а також про нагальну необхідність удосконалення механізму прав і свобод людини і громадянина в кризових умовах.

Наприклад, Організація Об'єднаних Націй виділила ряд проблем, пов'язаних з дотриманням прав людини в умовах пандемії: рівень якості та доступності медичної допомоги; проблема насильства в родині; захист прав людей похилого віку; проблеми расового характеру та ін. Цей неповний перелік, на думку експертів, свідчить про початок «загальнолюдської кризи», що може стати масштабнішою за економічну та потребує узгодженого та орієнтованого на права людини підходу до боротьби з пандемією [7].

Експерти ООН зауважили, що жорсткі обмеження, наприклад заборона виходити з дому, навіть за умови надзвичайної ситуації, можуть бути розцінені як позбавлення волі. Їх введен-

ня потребує суворого дотримання гарантій захисту від зловживань та надання вичерпної інформації про контрольні заходи, що мають бути пропорційні існуючій загрозі та діяти тільки на час надзвичайної ситуації [3]. На думку Верховного комісара ООН введення окремих обмежень з точки зору міжнародних стандартів прав людини є допустимим в умовах пандемії, але подібні заходи мають бути обґрунтовані, пропорційні масштабу загрози та обмежені у часі [4].

Аналогічну позицію займає і *Human Rights Watch* – неурядова організація, що здійснює моніторинг, розслідування та фіксацію порушень прав людини у більше ніж 70 країнах світу. Ще весною 2020 року, тобто на початковому етапі масштабного введення карантинних заборон організація наголосила, що хоча окремі обмеження прав людини є допустимими з точки зору міжнародних стандартів прав людини за наявності загрози життю націй, вони повинні бути введені в законно встановленому порядку, бути необхідними та науково обґрунтованими, а застосування таких заходів не має породжувати дискримінацію та має бути обмеженим у часі [5].

Незважаючи на вироблення міжнародних рекомендацій щодо захисту прав і свобод людини в умовах пандемії, необхідність оперативного реагування на сучасні виклики та брак аналітичної складової при прийнятті рішень, призвели до введення подекуди дискримінаційних обмежувальних заходів урядами багатьох країн. Як наслідок, на сьогодні сформована значна практика оскарження конституційності таких рішень та вироблені важливі юридичні позиції органів конституційної юстиції щодо дотримання принципу пропорційності при застосуванні карантинних обмежень.

Одним із найпоширеніших обмежень була заборона проведення будь-яких публічних заходів. Раціональність такого карантинного заходу, враховуючи особливості передачі коронавірусу від людини до людини та вплив соціальних контактів на поширення хвороби, на перший погляд, не викликає сумнівів. Водночас важливість конституційного права на свободу зібрань впливає на необхідність критичної оцінки доцільності заборони будь-яких зібрань. Зокрема, щодо невеликого скуп-

чення на свіжому повітрі, яке не може сприяти швидкому поширенню хвороби. Застосувавши чотири етапи тесту на пропорційність (законна мета; придатність; необхідність і пропорційність), вчені дійшли висновку, що не всі заходи, спрямовані на запобігання поширенню COVID-19, можна оцінити як пропорційні. Зокрема, однією з проблем є абсолютна заборона на проведення будь-яких публічних заходів протягом необмеженого часу. Наприклад, Конституційний Суд Федеративної Республіки Німеччини, розглядаючи справу про оскарження рішень земель Гисен та Гессен стосовно заборони проведення декількох малочисельних публічних зібрань, відзначив, що формальна відмова у проведенні публічних заходів порушує ст. 8 Основного Закону, а тому земельне законодавство не має встановлювати абсолютну заборону на проведення будь-яких публічних заходів, а кожний конкретний випадок має оцінюватись з урахуванням гарантованої конституцією свободи зібрань [1].

Обов'язок носіння масок також став предметом оскарження. У грудні 2020 року Конституційний Суд Боснії та Герцеговини визнав неконституційними два обмежувальні заходи, запроваджені в країні: обов'язок носити маски в Кантоні Сараєво, а також заборону вільного пересування територією федерації. Аргументуючи свою позицію, орган конституційного контролю зазначив, що масове обмеження прав людини має кореспондувати належному рівню парламентського контролю за діяльністю уряду. Проте у розглядуваному випадку значне розширення повноважень виконавчої гілки влади не було збалансоване належним рівнем контролю, що мало наслідком відсутність важливих елементів механізму захисту прав людини [2]. І хоча наслідком ухвалення такого рішення стала не втрата чинності обмежувальних заходів, а вказівка на необхідність впровадження належних заходів щодо дотримання прав і свобод людини, це рішення є одним з показових в аспекті необхідності попередження перевищення владних повноважень, передусім з боку урядів країн світу, під час пандемії.

Дискусійним та важливим для економіки є питання торгівельних обмежень. У лютому 2021 р. Конституційний Суд Республіки Чехія визнав неконституційною загальну заборону

роздрібної торгівлі та надання послуг в будівельних магазинах, що була запроваджена урядовою постановою № 31/2021, прийнятою 28.01.2021. Розглядаючи справу, Конституційний Суд зазначив, що застосування обмежувальних заходів має бути об'єктивними та ґрунтуватись на розумних підставах. Чеський же уряд не навів належної аргументації як запровадження достатньо суворих обмежень у сфері торгівлі, так і виключень з цього правила для окремих груп товарів, що було визнано порушенням принципу недискримінації [6]. Водночас відзначимо, що Конституційний Суд Республіки Чехія підтвердив правомочність уряду встановлювати обмежувальні заходи під час надзвичайного стану.

Угорщина стала об'єктом критики як на національному, так і на міжнародному рівнях після запровадження розширених урядових повноважень. Основним аргументом критики схваленого парламентом у березні 2020 року законопроекту про захист від коронавірусу (так званий «коронавірусний закон», англ. «coronavirus law») став безстроковий характер дії надзвичайних повноважень, які були надані прем'єр-міністрові країни для боротьби із пандемією COVID-19. Цей закон розширив повноваження уряду в період стану особливої небезпеки – форми надзвичайного правового режиму, який може вводиться та припинятись тільки урядом. Відповідно до Конституції Угорщини (ч. 1, 2 ст. 53) уряд в разі введення стану особливої небезпеки має право на основі спеціального закону, схваленого 2/3 голосів членів парламенту, призупиняти дію окремих законів, відхилятися від законодавчих положень та здійснювати інші надзвичайні заходи. Основною новелою стала відміна обмеження строку дії урядових актів, прийнятих під час стану особливої небезпеки – до ухвалення закону такі акти по завершенню 15-денного строку мали або бути схвалені парламентом або втрачали чинність згідно із вимогами ч. 3 ст. 53 Конституції. Закон про коронавірус скасував це правило, що поставило в залежність від розсуду уряду термін дії таких обмежень.

Українська влада вирішила реагувати на глобальні виклики коронавірусу завчасно, тому, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про запобігання поширенню на території

України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 11 березня 2020 року № 211 з 12 березня 2020 року на всій території України було встановлено карантин. Після цього кількома постановами термін дії карантинних обмежень продовжувався та змінювався пропорційно до епідеміологічної ситуації в країні. Водночас, 29 травня Пленум Верховного Суду звернувся до Конституційного Суду України з поданням щодо конституційності окремих положень Постанови Уряду № 392, а також низки положень Законів України, що стосуються Державного бюджету України. Розглядаючи це конституційне подання, Конституційний Суд України висловив кілька важливих правових позицій. По-перше, він підкреслив, що обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина можливе у випадках, визначених Конституцією України. Таке обмеження може встановлюватися виключно законом, який приймається Верховною Радою України. Встановлення такого обмеження підзаконним актом суперечить статтям 1, 3, 6, 8, 19, 64 Конституції України [8]. Іншими словами, обмеження конституційних прав і свобод можливе лише у випадках, встановлених Основним Законом країни, а також лише у визначеній формі. Вважаємо, що це цілком відповідає ідеї верховенства права, яка вимагає від усіх органів державної влади неухильного дотримання принципу конституційної законності. По-друге, Конституційний Суд України визначив мораторій на списання коштів державного бюджету на виконання судових рішень як порушення права на судовий захист. Суд наголосив, що остаточне виконання судового рішення є позитивним обов'язком держави, який вона має виконувати навіть під час пандемії.

**Висновки.** Стислий огляд окремих рішень органів конституційного контролю зарубіжних країн свідчить про особливу важливість дотримання принципу пропорційності при розробці та впровадженні карантинних обмежень. Для України після визнання неконституційними у серпні 2020 року обмежень прав і свобод людини та громадянина, запроваджених урядовою постановою замість Закону України, проблематика забезпечення пропорційності та потреба у забезпеченні належного контролю

за виконавчою владою також не втрачає актуальності. Пошук необхідного балансу між протидією пандемії та дотриманням засад конституційного ладу будь-якої правової держави, гарантуванням прав і свобод людини та громадянина, дотримання принципу конституційної законності владними інституціями є одним із важливих завдань на сучасному етапі державотворення.

#### **Список використаних джерел:**

1. Amtsgericht Weimar, Urteil vom 11.01.2021, Az. 6 OWi – 523 Js 202518/20. URL: <https://2020news.de/wp-content/uploads/2021/01/Amtsgericht-Weimar-Urteil-vom-11.01.21.-523-Js-202518-20.pdf>
2. B&H Constitutional Court once again declares COVID-19 measures unconstitutional, although toothlessly. URL: <https://bdkadvokati.com/bh-constitutional-court-once-again-declares-covid-19-measures-unconstitutional-although-toothlessly/>
3. COVID-19 not an excuse for unlawful deprivation of liberty – UN expert group on arbitrary detention. URL: [https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/05/covid-19-not-excuse-unlawful-deprivation-liberty-un-expert-group-arbitrary#:~:text=GENEVA%20\(8%20May%202020\)%20%E2%80%93,adopted%20for%20controlling%20the%20spread](https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/05/covid-19-not-excuse-unlawful-deprivation-liberty-un-expert-group-arbitrary#:~:text=GENEVA%20(8%20May%202020)%20%E2%80%93,adopted%20for%20controlling%20the%20spread)
4. COVID-19: Exceptional measures should not be cover for human rights abuses and violations – Bachelet. URL: <https://www.ohchr.org/en/statements/2020/04/covid-19-exceptional-measures-should-not-be-cover-human-rights-abuses-and>
5. Human Rights Dimensions of COVID-19 Response. URL: <https://www.hrw.org/news/2020/03/19/human-rights-dimensions-covid-19-response>
6. Kuera Z., Ji Mar 1 J. Czech Republic: Czech Constitutional Court Overturns COVID-19-related Store Closures. URL: <https://www.mondaq.com/constitutional-administrative-law/1039882/czech-constitutional-court-overturns-covid-19-related-store-closures>
7. Protecting human rights amid COVID-19 crisis. Department of global communication. URL: <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/protecting-human-rights-amid-covid-19-crisis>
8. Рішення Конституційного Суду України № 10-р/2020 від 28 серпня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#Text>

#### **References :**

1. Amtsgericht Weimar, Urteil vom 11.01.2021, Az. 6 OWi – 523 Js 202518/20. URL: <https://2020news.de/wp-content/uploads/2021/01/Amtsgericht-Weimar-Urteil-vom-11.01.21.-523-Js-202518-20.pdf>



2. B&H Constitutional Court once again declares COVID-19 measures unconstitutional, although toothlessly. URL: <https://bdkadvokati.com/bh-constitutional-court-once-again-declares-covid-19-measures-unconstitutional-although-toothlessly/>
3. COVID-19 not an excuse for unlawful deprivation of liberty – UN expert group on arbitrary detention. URL: [https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/05/covid-19-not-excuse-unlawful-deprivation-liberty-un-expert-group-arbitrary#:~:text=GENEVA%20\(8%20May%202020\)%20%E2%80%93,adopted%20for%20controlling%20the%20spread](https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/05/covid-19-not-excuse-unlawful-deprivation-liberty-un-expert-group-arbitrary#:~:text=GENEVA%20(8%20May%202020)%20%E2%80%93,adopted%20for%20controlling%20the%20spread)
4. COVID-19: Exceptional measures should not be cover for human rights abuses and violations – Bachelet. URL: <https://www.ohchr.org/en/statements/2020/04/covid-19-exceptional-measures-should-not-be-cover-human-rights-abuses-and>
5. Human Rights Dimensions of COVID-19 Response. URL: <https://www.hrw.org/news/2020/03/19/human-rights-dimensions-covid-19-response>
6. Kuera Z., Ji Mar 1 J. Czech Republic: Czech Constitutional Court Overturns COVID-19-related Store Closures. URL: <https://www.mondaq.com/constitutional-administrative-law/1039882/czech-constitutional-court-overturns-covid-19-related-store-closures>
7. Protecting human right amid COVID-19 crisis. Department of global communication. URL: <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/protecting-human-rights-amid-covid-19-crisis>
8. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy № 10-r/2020 vid 28 serpnia 2020 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#Text>

**A. O. Murtishcheva**

**Restrictions on human rights in a pandemic: expanding the competence of public authorities or a necessary response to global challenges**

***Summary.** The article examines the issue of restrictions on human and civil rights and freedoms in the modern context. The author analyzes the widespread restrictions on constitutional rights imposed by countries in response to the spread of the coronavirus pandemic. The author examines the limits of such restrictions in terms of compliance with the principle of proportionality and prevention of unlawful expansion of the competence of certain public authorities.*

*The SARS-CoV-2 pandemic has fundamentally changed the lives of all the countries in 2020 and forced them to adapt to new conditions in an extremely short space of time. Public authorities and local governments were suddenly faced*

*with solving of multiple tasks: supporting medicine, small and medium-sized businesses, organization and administration of the educational process, and responding to global economic challenges. The need to respond quickly to all challenges has prompted most countries to restrict certain constitutional rights and freedoms. At the same time, the lack of an analytical component in the planning of such restrictive measures has led to many cases of excessive restrictions that infringed the principles of law-based and democratic state.*

*Analysing the several months experience of quarantine restrictions, the expert community and scientists came to the conclusion that some measures are excessive. For example, United Nations experts have noted that strict restrictions to prevent people from leaving their houses, even in an emergency, can be considered as imprisonment.*

*One of the most common restrictions was a prohibition of holding any public events. The rationality of such a quarantine measure, taking into account the peculiarities of coronavirus person-to-person transmission and the impact of social contacts on the spread of disease, at first sight, should not be questioned. At the same time, the importance of the constitutional right to freedom of assembly affects the need to critically assess the expediency of banning any assembly. In particular, concerning a small gathering in the fresh air, which cannot contribute to the rapid spread of disease. Applying four stages of a proportionality test (legitimate aim; suitability; necessity and proportionality strictosensu) scientists reached a conclusion that not all measures aimed at preventing the spread of covid-19 can be assessed as proportionate. In particular, one of the problems is the absolute ban on holding any public events for an unlimited time.*

*The article examines the experience of legal regulation of the introduction of additional rights of public authorities during a pandemic. The author analyzes the opinions of constitutional control bodies regarding the limits of such expansion of competence. The experience of Ukraine was also studied. Based on the study, the author concludes that finding the necessary balance between countering the pandemic and observing the principles of the constitutional order of any state governed by the rule of law, guaranteeing human and civil rights and freedoms, and observing the principle of constitutional legality by government institutions is one of the important tasks at the present stage of state-building.*

**Keywords:** *pandemic, human rights, restriction of rights and freedoms, competence, government*