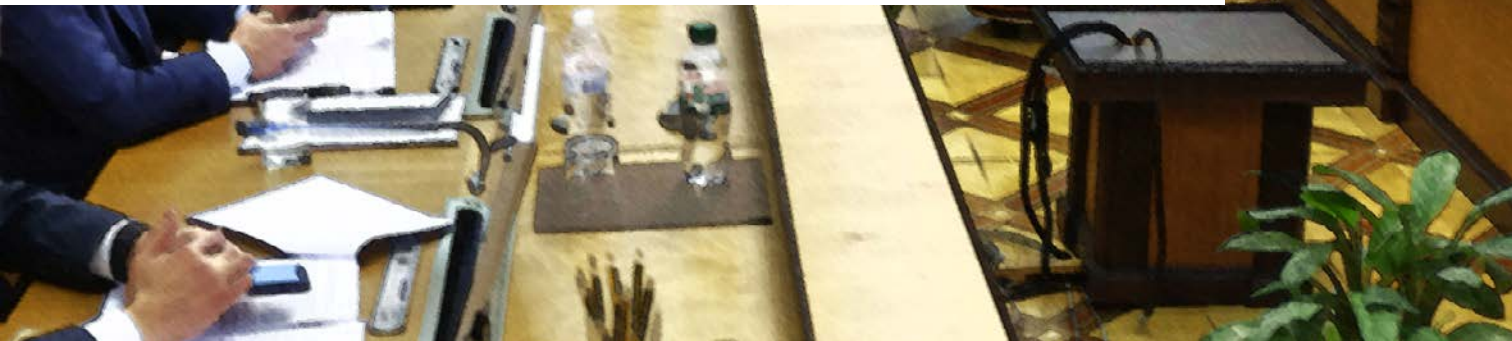




**Правові основи
введення карантинних обмежень:
звіт за березень–липень 2020 року**



У поданому звіті висвітлюються правові аспекти запровадження карантину, спрямованого на протидію коронавірусної хвороби COVID-19 в Україні, та зокрема розглядається питання встановлення обмежувальних заходів.

Укладачі:	Ганна Рожкова, Сергій Перникоза
Загальна редакція:	Володимир Батчаєв
Дизайн та макет:	Ольга та Степан Золотарі

Правові основи введення карантинних обмежень: звіт за березень–липень 2020 року / Г. Рожкова, С. Перникоза, за ред. В. Батчаєва. — Київ: Асоціація УМДПЛ, 2020. — 26 с.

Цей звіт опубліковано за підтримки Європейського фонду за демократію (EED). Його зміст не обов'язково відображає офіційну позицію EED. Інформація чи погляди, висловлені у цьому матеріалі, є виключною відповідальністю його авторів.

Інфографіки Кабінету Міністрів України використані та видозмінені для цілей цього макету відповідно до ліцензії [Creative Commons Attribution 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), на підставі якої також розповсюджується цей звіт..

ЗМІСТ

Вступ.....	4
Перша хвиля карантинних обмежувальних заходів на території України (12–16 березня 2020 року)	5
Прийняття «карантинного» законопроекту.....	5
Друга хвиля карантинних обмежувальних заходів на території України (17 березня — 29 березня 2020 року).....	7
Третя хвиля карантинних обмежувальних заходів на території України (29 березня — 05 квітня 2020 року)	8
Четверта хвиля карантинних обмежувальних заходів на території України (06 квітня — 04 травня 2020 року).....	9
Додаткові обмеження, які вводились органами місцевого самоврядування.....	14
План виходу з карантину.....	17
Перше послаблення карантинних обмежень в Україні (5–21 травня 2020 року).....	18
Введення адаптивної моделі карантину в Україні..(22 травня–22 червня 2020 року).....	18
Висновки.....	23
Рекомендації Кабінету Міністрів України:.....	25

Вступ

На відміну від низки європейських країн, українська влада де-юре не ввела на території України надзвичайний стан, проте поступово посилювала карантинні обмежувальні заходи, які де-факто встановлювали надзвичайний стан та безпідставно обмежували права людини. Разом з тим, не чіткі норми правових документів, які поспіхом приймалися, в окремих випадках надавали дискреційні функції органам правопорядку.

Відповідно до статті 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» Кабінет Міністрів України є основним органом, який встановлює та відмінює карантин. Згідно процедури, передбаченої законом, питання про встановлення карантину порушує перед Кабінетом Міністрів України центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, за поданням головного державного санітарного лікаря України. На сьогодні в Україні таким органом є Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. Очолює комісію Прем'єр-міністр України, [повний склад](#) комісії закріплено

додатком до постанови Кабінету Міністрів України від 26 січня 2015 р. № 18.

10 березня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 211 «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2». Нею він передбачив перелік обмежувальних заходів, які мали б допомогти в боротьбі з коронавірусом. Однак, впродовж наступних місяців до цієї постанови неодноразово вносились зміни — досить хаотично та непослідовно.

У цьому спеціальному звіті щодо правових основ карантинних обмежувальних заходів ми проаналізували основні документи, якими запроваджувались обмеження. У звіті проаналізовано чотири умовні «хвилі» карантинних обмежувальних заходів, які діяли на території всієї України, перші послаблення та введення «адаптивного» моделі карантину, а також окремі регіональні особливості введення обмежень. З метою отримання інформації про карантинні обмежувальні заходи, які вводились на рівні області та міст обласного підпорядкування, командою Асоціації УМДПЛ було надіслано запити на доступ до публічної інформації до всіх обласних рад.

Перша хвиля карантинних обмежувальних заходів на території України (12–16 березня 2020 року)

З урахуванням рішення Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій від 10 березня 2020 р., Кабінет Міністрів України ухвалив [постанову](#) «Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19» від 11 березня 2020 р. № 211, якою вперше ввів на усій території України карантин з 12 березня до 3 квітня 2020 р. у зв'язку з поширенням коронавірусу COVID-19.

Постановою вводились дві основні заборони: відвідування закладів освіти її здобувачами та заборона проведення всіх масових заходів, у яких бере участь понад 200 осіб. При цьому, уряд дозволив проводити спортивні заходи без участі глядачів (уболівальників).

Разом із тим, на місцевому рівні вводились окремі обмежувальні заходи. Наприклад, у місті Києві, під час засідання Постійної комісії з питань тех-

ногенно екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій Київської міської державної адміністрації, були запроваджені [окремі обмежувальні заходи](#), а саме: призупинено освітній процес у сіх закладах освіти; обмежено проведення спортивних заходів; призупинено роботу театрів, кінотеатрів, музеїв, розважальних центрів, розважальних зон в шопінг молах; обмежено проведення масових заходів (більше 60 осіб), разом з тим, до участі в заходах можуть бути допущені лише ті осіб, які пройшли термометрію;

Таким чином, уже в першій хвилі урядом було обмежено право громадян на мирні зібрання — до 200 учасників на всій території України та до 60 у столиці (із дозволом допускати лише тих осіб, які пройшли термометрію).

Прийняття «карантинного» законопроекту

17 березня парламент приймає проєкт [Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникнення і поширення коронавірусної хвороби \(COVID-19\)»](#). Варто зазначити,

що його прийняття відбувалась у надзвичайно швидкому режимі — текст законопроекту було подано до парламенту 16 березня 2020, розглянуто комітетом, прийнято та підписано головою парламенту 17 березня, а вже на наступний день його підписав Президент. За прийняття законопроекту проголосувало 344 народних депутати.

Законопроект передбачав ряд змін, пов'язаних із медичними закупівлями:

01 Дозволялось проведення закупівлі товарів, робіт та послуг необхідних для боротьби з COVID-19 без застосування процедур, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі»; надавався дозвіл на стовідсоткову попередню оплату за такі товари, роботи та послуги; звільнялися від сплати ввізного мита та ПДВ за ввіз лікарських засобів, медичних виробів та/або медичного обладнання, призначених для запобігання виникненню і поширення коронавірусної хвороби (COVID-19); на Кабінет Міністрів України покладалися функції по здійсненню контролю за цінами на лікарські засоби, товари медичного призначення та соціально значущі товари.

02 Запроваджувався комплекс правових норм, спрямованих на захист прав фізичних та юридичних осіб під час карантину, а саме: надавалась можливість роботи вдома для працівників, державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування і надання за їх згодою відпустки; заборонялось скасування дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (на період карантину та на 30 днів після його відміни); заборонялось притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства, які не змогли виїхати за межі України або не змогли звернутися до територіальних органів/підрозділів Державної міграційної служби України із заявою про продовження строку перебування на території України, у зв'язку із введенням карантинних заходів; віднесення юридичного факту введення карантину до форс-мажорних обставин; продовження строків отримання та надання адміністративних та інших послуг; вводилась заборона проведення органами державного нагляду планових заходів із здійснення державного нагляду у сфері господарської діяльності.

03 Встановлювалась адміністративна відповідальність за самовільне залишення місця обсервації (карантину) особою, яка може бути інфікована коронавірусною хворобою COVID-19, а також посилювалась кримінальна відповідальність за порушення санітарних правил і норм щодо запобігання інфекційним захворюванням.

Друга хвиля карантинних обмежувальних заходів на території України (17–29 березня 2020 року)

16 березня Кабінет Міністрів України приймає [Постанову № 215](#) «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211», якою посилює карантинні обмежувальні заходи та з 17 березня забороняє проведення всіх масових заходів, у яких бере участь понад 10 осіб; зупиняє роботу закладів громадського харчування, торговельно-розважальних центрів, фітнес-центрів, закладів культури,

торговельного і побутового обслуговування населення; припиняє роботу метрополітенів у Києві, Харкові і Дніпрі.

З 18 березня вводиться заборона на: регулярні та нерегулярні перевезення пасажирів автомобільним транспортом у приміському, міжміському внутрішньообласному і міжобласному сполученні; перевезення більше 10 пасажирів одночасно в трамваях, тролейбусах та автомобільному транспорті, в автобусах, які виконують регулярні пасажирські перевезення на міських маршрутах.

Окрім того, Постановою було тимчасово припинено проведення планових заходів з госпіталізації та планових операцій, крім термінових та невідкладних.



Третя хвиля карантинних обмежувальних заходів на території України (29 березня – 5 квітня 2020 року)

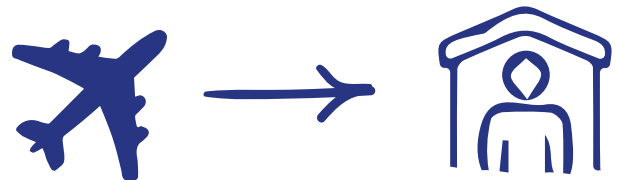
29 березня 2020 р. Кабінет Міністрів України приймає [постанову № 241](#) «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211», якою вводить обов'язок щодо самоізоляції, а також закріплює необхідність обсервації (ізоляції) для осіб, які повернулись з-за кордону.

Постановою закріплюється, що особи, які мали контакт з хворим та не потребують госпіталізації, є особами, що потребують самоізоляції. Термін перебування на самоізоляції визначає лікуючий лікар. Таким особам дозволяється відвідування у невідкладних випадках магазинів, аптек та лікарень за умови використання засобів індивідуального захисту.

Відповідно до Постанови, особи, які повернулись з-за кордону, підляга-

ють обов'язковій обсервації (ізоляції) протягом 14 днів після перетину державного кордону у спеціалізованих закладах, які визначаються Київською міською, обласними державними адміністраціями.

Важливо відзначити, що на цьому етапі вперше відбувається обмеження права на свободу пересування. Це відбувається за відсутності детально прописаного порядку обов'язкової обсервації (ізоляції) осіб, що прибули з-за кордону, без розробленого механізму проведення медичних перевірок та без належного забезпечення умов для обсервації таких осіб. Такі ж неточності існують у постанові і щодо самоізоляції осіб, що контактували з хворим — лікар на власний розсуд визначає термін перебування на самоізоляції, чим вводить обмеження для особи на пересування. Більше того, нечітким та незрозумілим залишається термін «невідкладні випадки» під час яких особі дозволяється виходити з дому.



Четверта хвиля карантинних обмежувальних заходів на території України (6 квітня – 4 травня 2020 року)

2 квітня 2020 р. Кабінет Міністрів України приймає [Постанову № 255](#) «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211» та вводить найбільш жорсткі обмеження за весь час існування карантину.

Постановою вводиться з 6 квітня 2020 р. заборона на перебування в громадських місцях без масок; переміщення більше ніж дві особи, крім випадків службової необхідності та супроводження дітей; перебування в громадських місцях осіб, які не досягли 14 років, без супроводу батьків; відвідування парків, скверів, зон відпочинку, лісопаркових та прибережних зон, крім вигулу домашніх тварин однією особою та в разі службової необхідності; відвідування спортивних та дитя-

чих майданчиків; проведення всіх масових заходів; відвідування установ у яких перебувають діти, громадяни похилого віку, особи з інвалідністю, особи із інтелектуальними або психічними порушеннями; забороняється відвідування пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, та пунктів тимчасового розміщення біженців, крім осіб, які надають правову допомогу в таких пунктах; заборона перебувати на вулицях без документів, що посвідчують особу; самовільно залишати місця обсервації (ізоляції).

Окрім того, постановою встановлюється, що особами, які потребують самоізоляції, є особи, які досягли 60-річного віку.

Обмежувальні заходи, які встановили ряд заборон були недостатньо чіткими у формулюваннях та подекуди мало зрозумілими. Перша проблема, яка виникає при правовому аналізі цих змін — це використання юридично невизначених термінів таких як, наприклад, «громадське місце», «лісопаркові та прибережних зон».

Лише 13 квітня — через 11 днів після введення нових заборон, Міністерство охорони здоров'я надало [роз'яснення що таке «громадське місце»](#).

УРЯД ПОСИЛЮЄ ОБМЕЖЕННЯ ЗАДЛЯ БЕЗПЕКИ УКРАЇНЦІВ

ЗАБОРОНЕНО:



З 6 квітня перебування в громадських місцях без вдягнутої маски, респіратора



З 6 квітня переміщення групою більш ніж дві особи (крім випадків службової необхідності та супроводження дітей)



Перебування в громадських місцях осіб, які не досягли 14 років без супроводу батьків



Відвідування спортивних та дитячих майданчиків



Відвідування парків, скверів, зон відпочинку, лісопаркових та прибережних зон (крім виходу домашніх тварин однією особою та у випадку службової необхідності)



Відвідування установ і закладів, що надають паліативну допомогу, соціального захисту, установ і закладів, що надають соціальні послуги



Самовільно залишати місця обсервації (ізоляції)



Перебувати на вулицях без документів, що посвідчують особу



Особи, які перетинають державний кордон підлягають обов'язковій 14-денній обсервації (крім дипломатів, членів міжнародних організацій, водіїв вантажних транспортних засобів, членів екіпажів повітряних та морських суден, якщо немає підстав вважати, що вони були у контакті з хворою особою)



Кабінет
Міністрів України

Разом із тим, ми вважаємо, ні тлумачення від МОЗу, ні посилення на норми Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідли-

вого впливу на здоров'я населення» у цьому випадку не допустимі, оскільки юридично некоректно застосовувати закон за аналогією при притягненні до відповідальності, а МОЗ не є компе-

тентним органом, щоб встановлювати визначення, яке мало б бути закріплене у профільному законі. Роз'яснення МОЗу не має сили нормативно-правового акту і не може братися до уваги працівниками правоохоронних органів та судами.

На «невизначеність деяких термінів та проблемність їх тлумачення на практиці» у своєму [висновку](#) аргументовано вказує Харківська правозахисна група. Зокрема, у висновку піднімається питання визначення терміну «лісопаркова зона». «На практиці, для людини фактичне тлумачення поняття «лісопаркова зона» є досить складним. Адже, згідно з «Порядком поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок», а саме, п. 5 Додатку 1 до нього, «до лісопаркової частини лісів зелених зон відносяться лісові ділянки з естетично цінними ландшафтами, призначені для масового відпочинку населення». Розмір лісопаркової частини, становить 25 гектарів на 1 тис. чоловік при населенні 1 млн. У лісопарковій зоні лісові ділянки формуються територіальними органами за погодженням з органом виконавчої влади. Вони можуть й не мати особливих позначень на місцевості або огорожень, що робить неви-

значеним для особи правовий статус такої ділянки. Тож далеко не завжди є самоочевидним, чи є ділянка лісовою, чи то належить до лісопаркової зони певного населеного пункту».

Особливості перебування у самоізоляції

Також у постанові йдеться про порядок перебування осіб у самоізоляції та обсервації. Зазначається, що особи, які потребують самоізоляції, зобов'язані постійно перебувати у визначеному ними місці самоізоляції, утримуватися від контакту з іншими особами, крім тих, з якими спільно проживають. Уточнюється положення з минулої Постанови та додається, що особам, які перебувають на самоізоляції та заявили про неможливість забезпечення піклування про них у період самоізоляції іншими особами, дозволяється відвідування магазинів та аптеку, які розміщені на відстані не більше ніж 2 кілометри від місця самоізоляції, за умови використання засобів індивідуального захисту, зокрема респіраторів або захисних масок без клапану видиху. Як ми бачимо, у попередній редакції не було вимог щодо відстані до магазинів

та аптек, а також не деталізувалось, які саме засоби індивідуального захисту має носити така особа. Разом з тим, із Постанови зникає вимога про вихід у аптеки та магазини лише у «невідкладних випадках», про невизначеність яких ми згадували вище.

Також, відповідно до постанови, особам, які потребують самоізоляції (крім осіб, які хворі на COVID-19) та заявили про неможливість забезпечення піклування про них у період самоізоляції іншими особами, дозволяється двічі на день вигул домашніх тварин. Тут важливо звернути увагу, що немає жодного механізму контролю за кількістю разів вигулу домашніх тварин. Також не логічним є те, що у магазин чи аптеку особа під час самоізоляції може виходити не далі ніж 2 км, але немає такого обмеження щодо вигулу тварин.

Відповідно до [Порядку](#) проведення протиепідемічних заходів, пов'язаних із самоізоляцією особи, контроль за дотриманням режиму самоізоляції здійснюється в один із таких способів:

01 працівниками Національної поліції, Національної гвардії відповідно до внутрішнього порядку заходів з контролю за самоізоляцією, державних установ епідеміологічного профілю МОЗ, уповноваженими

органами місцевого самоврядування посадовими особами;

02 за допомогою електронного сервісу «Дій вдома».

При цьому, порядок контролю через мобільний додаток розписаний доволі детально (здійснюється перевірка відповідності фотографії обличчя особи еталонній фотографії, зробленій під час встановлення мобільного додатка, та геолокації мобільного телефона в момент фотографування). Після встановлення мобільного додатка у випадкові проміжки часу протягом дня особа отримує повідомлення (push-повідомлення). У разі отримання повідомлення особа повинна протягом 15 хвилин за допомогою мобільного додатка зробити фото свого обличчя. У разі невідповідності геолокації або фотографії, відсутності зв'язку з мобільним додатком, видалення, встановлення обмежень щодо передачі інформації за допомогою мобільного додатка, до органів Національної поліції надсилається повідомлення про випадок порушення умов самоізоляції.

Натомість, контроль за самоізоляцією особи працівники Національної поліції, Національної гвардії, державних установ МОЗ епідеміологічного профілю, уповноважені органами місце-

вого самоврядування посадові особи здійснюють шляхом проведення перевірки фактичної наявності відповідних категорій громадян за зазначеними ними адресами самоізоляції. Однак може виникнути колізія, якщо особа не відкриватиме двері у помешкання, поліція не матиме достатніх правових підстав аби самовільно туди проникнути, адже [стаття 38 Закону України «Про національну поліцію»](#) надає вичерпний перелік підстав для проникнення до житла чи іншого володіння особи без вмотивованого рішення суду, жодне з яких не можна застосувати у цьому випадку.

Особливості перебування в обсервації

Постанова закріплює, що обов'язковій госпіталізації до обсерваторів (ізоляторів), підлягають: особи, які заявили про добровільну госпіталізацію до обсерватора (ізолятора) у зв'язку з неможливістю дотримання вимог самоізоляції; особи, які двічі порушили умови самоізоляції; особи, які мали контакт із хворими або мають ознаки інфікування COVID-19 та відмовляються від медичного обстеження; особи, які здійснюють

перетин державного кордону; особи, які в'їжджають з тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях, Автономної Республіки Крим. Строк обсервації становить 14 днів.

Особливий порядок переміщення між областями

Постановою встановлюється особливий режим на в'їздах і виїздах на/з території областей громадян і транспортних засобів, доручається облдержадміністраціям організувати моніторинг стану здоров'я подорожуючих шляхом безконтактного вимірювання температури, а в разі погіршення епідемічної ситуації — обмежити переміщення між областями; створити на в'їздах і виїздах на/з території областей контрольні пункти, залучати в установленому порядку для роботи в цих пунктах військовослужбовців, працівників, матеріально-технічні та транспортні засоби підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, частин та підрозділів Міністерства оборони та Міністерства внутрішніх справ.

Додаткові обмеження, які вводились органами місцевого самоврядування

Крім основних обмежень, які запроваджував Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування іноді вводили додаткові обмеження. Особливо жорсткі додаткові обмеження були введені у західних регіонах України на період Великодніх свят.

Нетішинська міська ОТГ

До прикладу, на території Нетішинської міської ОТГ вводились наступні карантинні обмежувальні заходи:

- заборонено роботу суб'єктів господарювання, яка передбачає приймання відвідувачів, усіх форм власності, крім торгівлі пальним, лікарськими засобами та медичним приладдям, з 00:00 годин 19 квітня 2020 року до 24:00 години 19 квітня 2020 року (на період Великодніх свят);
- заборонено доступ громадян Нетішинської міської ОТГ до кладовищ, у тому числі присутність на них священнослужителів з метою поми-

нальних заходів, окрім проведення поховання відповідно до норм, встановлених на час дії карантину та забезпечено охорону громадського порядку з 25 по 28 квітня 2020 року;

- рекомендовано керівникам усіх релігійних установ на території Нетішинської міської ОТГ перенести відвідування священнослужителями кладовищ у поминальні дні після Великодня та звершення на них заупокійних молитов на Троїцьку батьківську поминальну суботу — 6 червня 2020 року;
- у зв'язку із виявленням на території Острозького району Рівненської області, що межує з м. Нетішин, підтвердженого випадку захворювання на гостру респіраторну інфекцію, спричинену коронавірусом COVID-19 та з метою запобігання поширенню на території Нетішинської міської об'єднаної територіальної громади захворюваності на гостру респіраторну інфекцію, спричинену коронавірусом COVID-19 було введено заборону від 20 год. 00 хв. 17 квітня до 24 квітня 2020 року включно на в'їзд/виїзд на/з території міста Нетішин автомобілів, власники чи пасажирів яких зареєстровані чи проживають в Острозькому районі Рівненської області;

Правові основи введення карантинних обмежень

- служителями культу різних конфесій було заборонено проведення будь-яких заходів, що передбачають наявність відвідувачів/прихожан, не тільки всередині приміщень, а й біля них.

Чернівецька область

На території Чернівецької області були запроваджені додаткові обмежувальні заходи щодо [заборони відвідування кладовищ](#), місць окремих поховань у традиційні післяпасхальні (післявеликодні) поминальні дні (крім випадків здійснення поховання померлого за умови участі не більше ніж 10 осіб та забезпечення відстані між присутніми не менше ніж 1,5 метри), а також введена [заборона перебування у громадських місцях](#) з 13.00 18.04.2020 до 06.00 21.04.2020

Тернопільська область

У період з 1 квітня по 4 травня 2020 року на території Тернопільської області вводилися додаткові обмежувальні протиепідемічні заходи на період карантину, а саме:

- встановлено обмеження щодо пересування та перебування громадян в громадських місцях у період вихідних і святкових днів, з 13 год.00

хв. 4 квітня 2020 року до 06 год.00 хв. 6 квітня 2020 року;

- заборонено на період дії карантину масове відвідування кладовищ на усій території Тернопільської області та обмежено пересування та перебування громадян в громадських місцях у період вихідних і святкових днів з 00 год. суботи до 6 год. першого робочого дня після вихідних (святкових) днів, починаючи з 13 год.00 хв. 18 квітня до 06 год. 00 хв. 21 квітня 2020 року;
- встановлено особливий режим на в'їздах і виїздах на/з території Тернопільської області громадян і транспортних засобів, організовано моніторинг стану здоров'я подорожуючих шляхом безконтактного вимірювання температури та створено на в'їздах і виїздах на/з території області контрольні-пропускні пункти.

Ужгород

На території міста Ужгород додаткових обмежувальних заходів не вводилось, а розпорядження керівника робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації дублювали основні обмежувальні заходи, які вводились Кабміном.

Новомосковськ

Карантинні обмежувальні заходи, які вводились на рівні міста Новомосковськ особливо не відрізнялась від тих, що запровадив Кабмін, проте деякі пункти викликають особливий подив з огляду на відсутність юридично змісту, наприклад « 4. Видати накази по мінімізації рукостискань при вітанні, поцілунків, обіймів. 5. Засобам масової інформації не нагнітати обстановку, друкуючи неправдиву інформацію.»

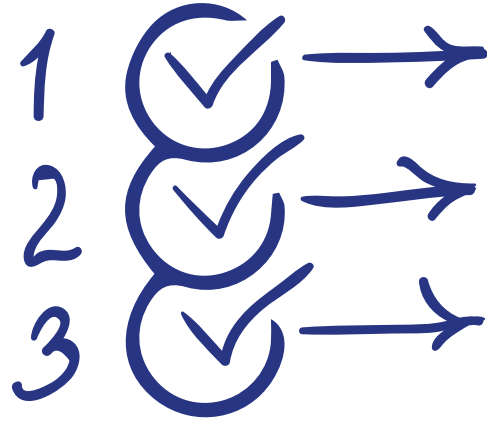
Суми

На території міста Суми населенню було рекомендовано утриматись від відвідування громадських місць, крім об'єктів критичної інфраструктури, продовольчих магазинів, аптек з 18 до 20 квітня 2020, проводити богослужіння без участі громадян, а також введена заборона відвідування кладовищ населенням з 17 квітня 2020 до закінчення карантину.



План виходу з карантину

24 квітня уряд запропонував план виходу з карантину у п'ять етапів. Перший етап починав діяти з 11 травня, точних дат наступних етапів не було, разом із тим запроваджувались досить умовні показники, які б дозволяли перейти на наступний етап послаблення карантину.



ЕТАПИ ВИХОДУ З КАРАНТИНУ ТА ПЛАН ЗНЯТТЯ ОБМЕЖЕНЬ

КАРАНТИН	ЕТАП 1	ЕТАП 2	ЕТАП 3	ЕТАП 4	ЕТАП 5
<p>Постійний приріст виявлених випадків</p> <p>Постійне надходження хворих у лікарні</p>	<p>✓ Контроль над розповсюдженням, доступність медичних ресурсів</p> <p>Протягом 10 днів посліп співвідношення виявлених випадків серед усіх протестованих не змінюється або щоденне відхилення утримувалось в межах 5%</p>	<p>✓ Зменшення випадків. Розвантаження медичної системи</p> <p>Протягом 10 днів посліп відсоток виявлених випадків серед усіх протестованих у країні щоденно знижується, щоденна кількість осіб, які одужали, стала або зростає</p>	<p>✓ Вивільнення медичної системи від хворих</p> <p>Протягом 10 днів посліп кількість осіб, які одужали, одвічі або більше перевищує кількість нових випадків. Заклади охорони здоров'я зайняті пацієнтами з COVID-19 менше ніж на 10%</p>	<p>✓ Повний контроль над осередками</p> <p>Протягом 10 днів посліп, кількість нових не пов'язаних між собою випадків щоденно менше ніж 5 на область</p>	<p>✓ Припинення внутрішньої передачі вірусу</p> <p>Поодинокі випадки, які пов'язані виключно з імпортуванням захворювання</p>
УМОВА					
ЗНЯТТЯ ОБМЕЖЕНЬ					
<ul style="list-style-type: none"> • Поточна ситуація • Діють усі заборони, прописані у постанові №211 	<ul style="list-style-type: none"> • Парки, сквери, зони відпочинку, лісопаркові та прибережні зони (окрім дитячих майданчиків) • Частина об'єктів індустрії краси • Тренування у командних видах спорту • Оптова та роздрібна торгівля непродовольчими товарами • Кав'ярні (обслуговування на виніс) • Автомійки, веломагазини, велопрокат • Нотаріуси, адвокати, аудитори 	<ul style="list-style-type: none"> • Побутове обслуговування населення • Відновлення навчання випускних класів у школах, підготовка до проведення ЗНО • Заклади громадського харчування (обслуговування на виніс) • Кінотеатри просто неба • Спортивні зали та фітнес-центри (з певними обмеженнями та без басейнів) • Готелі • Відновлення спортивних змагань, у яких беруть участь не більше 50 осіб без глядачів 	<ul style="list-style-type: none"> • Спортивні й дитячі майданчики • Заклади освіти (окремі) • Метрополітен (спец. перевезення) • Міжміське транспортне сполучення в межах області • ТРЦ (без розважальних зон та дитячих майданчиків) • Театри та кінотеатри • Заклади розміщення: хостели, санаторії, бази відпочинку • Заклади громадського харчування з відвідувачами 	<ul style="list-style-type: none"> • Метрополітен та весь наземний громадський транспорт • Торговельно-розважальні комплекси та інші розважальні заклади • Спортивні зали та фітнес-центри • Заклади громадського харчування • Заклади культури • Заклади освіти • Планова медична та стоматологічна допомога 	<ul style="list-style-type: none"> • Скасування інших обмежень, крім встановлених місцевою владою в окремих адміністративно-територіальних одиницях

Зняття обмежень в усіх сферах відбувається виключно з дотриманням безпечних умов та виконанням бізнесом нових правил роботи і облаштування усіх закладів

Перше послаблення карантинних обмежень в Україні (5–21 травня 2020 року)

Перші послаблення карантину відбулось на основі прийняття Кабінетом Міністрів України [Постанови від 4 травня 2020 р. № 343 «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України»](#). Зазначеною постановою громадянам дозволено з 11 травня відвідувати парків, скверів, інших зон відпочинку, спортивних та дитячих майданчиків. Закладам громадського харчування дозволено надавати послуги на відкритих (літніх) майданчиках просто неба за умови забезпечення дотримання відстані не менш як 1,5 метра між місцями для сидіння за сусідніми столами та розміщення не більш як двох клієнтів за одним столом (без урахування дітей віком до 14 років), а також видача замовлень на винос. У подальшому, Постановою КМУ від 14 травня 2020 р. № 377 «Про внесення змін до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 21» кількість клієнтів за одним столом була збільшена до чотирьох.

Введення адаптивної моделі карантину в Україні (22 травня–22 червня 2020 року)

Так звану «адаптивну модель карантину» (модель за якої обмежувальні заходи будуть поступово пом'якшуватися у залежності від епідемічної ситуації в кожному регіоні) було затверджено [постановою від 20 травня 2020 р. № 392 «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів»](#)

Для послаблення протиепідемічних заходів в окремому регіоні ситуація із захворюваністю має одночасно відповідати таким трьом ознакам:

01 інцидентність (загальна кількість нових випадків COVID-19 за останні сім днів на 100 тис. населення) становить менше ніж 12 осіб на 100 тис. населення;

02 завантаженість ліжок у закладах охорони здоров'я, визначених для госпіталізації пацієнтів з під-

твердженням випадком COVID-19, становить менш як 50 відсотків;

03 середня кількість тестувань методом полімеразної ланцюгової реакції та імуноферментного аналізу становить більше ніж 12 на 100 тис. населення протягом останніх семи днів.



ПОСЛАБЛЕННЯ ПРОТИЕПІДЕМІЧНИХ ЗАХОДІВ ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ НА ТЕРИТОРІЇ РЕГІОНІВ, ЯКІ ОДНОЧАСНО ВІДПОВІДАЮТЬ ТАКИМ ОЗНАКАМ

- ✓ інцидентність (середня кількість нових випадків COVID-19 за останні 7 днів на 100 тис. населення) складає менше ніж 12 осіб на 100 тис. населення
- ✓ завантаженість ліжок у закладах охорони здоров'я, визначених для госпіталізації пацієнтів з підтвердженим випадком COVID-19, становить менше 50%
- ✓ середня кількість тестувань методом полімеразної ланцюгової реакції та імуноферментного аналізу складає більш ніж 12 на 100 тис. населення протягом останніх 7 днів.

📅 Перегляд рішень здійснюється кожні 7 днів

ЩО БУДЕ ДОЗВОЛЕНО

3 22 ТРАВНЯ

- ✓ проведення спортивних заходів до 50 осіб та без глядачів (заходи понад 50 осіб погоджуються з МОЗ)
- ✓ проведення релігійних заходів (не більше 1 однієї особи на 10 м²)
- ✓ регулярні та нерегулярні пасажирські перевезення автомобільним транспортом у міському, приміському, міжміському внутрішньообласному та міжнародному сполученні
- ✓ діяльність готелів (без ресторанів)

3 25 ТРАВНЯ

- ✓ метрополітен
- ✓ відвідування закладів дошкільної освіти

3 1 ЧЕРВНЯ

- ✓ робота спортивних залів, фітнес-центрів (групові заняття до 10 осіб)
- ✓ відвідування занять у закладах освіти (в групах до 10 осіб)
- ✓ заплановані перевезення в усіх видах внутрішнього сполучення (приміському, міжміському, регіональному та дальньому)
- ✓ міжобласні пасажирські перевезення автомобільним транспортом

ЗАЛИШАЄТЬСЯ ОБОВ'ЯЗКОВИМ



Регулярна дезінфекція



Захисні маски



Дотримання соціальної дистанції



Наявність документа, що посвідчує особу

3 10 ЧЕРВНЯ

- ✓ діяльність закладів харчування, зокрема приймання відвідувачів у приміщеннях
- ✓ діяльність закладів культури (приймання відвідувачів за рішенням власника)
- ✓ культурні заходи (не більше 1 однієї особи на 5 м²)
- ✓ діяльність закладів, що надають послуги з розміщення

3 15 ЧЕРВНЯ

- ✓ відкриття аеропортів

ЩО ЗАЛИШАЄТЬСЯ ЗАБОРОНИМ

- ✗ самовільно залишати місця самоізоляції, обсервації
- ✗ проведення масових заходів із кількістю учасників більше 10 осіб
- ✗ ТРЦ (крім розміщених у них магазинів)
- ✗ пасажирські перевезення на міських автобусних маршрутах у режимі маршрутного таксі
- ✗ перебування в громадських будинках і спорудах, громадському транспорті без вдягнутих засобів індивідуального захисту
- ✗ театри для відвідувачів, кінотеатри
- ✗ перебування за столом на відкритих майданчиках кафе та ресторанів більше 4 осіб (без урахування дітей віком до 14 років)
- ✗ культурні заклади (окрім музеїв, музеїв просто неба та історико-культурних заповідників)
- ✗ відвідування установ і закладів, що надають паліативну допомогу, соціального захисту, пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства

У регіонах, в яких здійснюється послаблення протиепідемічних заходів, дозволяється:

з 22 травня:

- проведення спортивних заходів без глядачів, в яких беруть участь не більше ніж 50 осіб. Спортивні заходи, в яких беруть участь понад 50 осіб, можуть проводитися за погодженням із Міністерством охорони здоров'я за результатами оцінки епідемічних ризиків;
- проведення релігійних заходів за умови здійснення контролю релігійною організацією за дотриманням фізичної дистанції між учасниками не менше ніж 1,5 метра та перебування не більше ніж однієї особи на 5 кв. метрах площі будівлі, якщо релігійний захід проводиться в приміщенні;
- діяльність готелів (крім функціонування ресторанів у готелях);
- регулярні та нерегулярні пасажирські перевезення автомобільним транспортом у міському, приміському, міжміському внутрішньообласному та міжнародному сполученні за умови перевезення пасажирів у межах кількості місць для сидіння,

передбаченої технічною характеристикою транспортного засобу або визначеної в реєстраційних документах на цей транспортний засіб;

з 25 травня:

- перевезення пасажирів метрополітенами за умови забезпечення перевізником контролю за використанням засобів індивідуального захисту, зокрема респіраторів або захисних масок, у тому числі виготовлених самостійно;
- відвідування закладів дошкільної освіти;

з 1 червня:

- робота закладів фізичної культури і спорту, спортивних залів, фітнес-центрів (крім проведення групових занять з кількістю учасників більше ніж 10 осіб);
- відвідування занять в групах не більше ніж 10 осіб в закладах освіти, проведення професійно-практичної підготовки та державної кваліфікаційної атестації в закладах професійної (професійно-технічної) освіти, підготовчих заходів до практичної підготовки на виробництві, лабораторних робіт та тренажерних занять, атестації здобувачів вищої освіти та відповідних підго-

товчих заходів, отримання документів про професійну (професійно-технічну) та вищу освіту, участь в освітньому процесі, пов'язаному з освітою дорослих, у публічному захисті наукових досягнень у формі дисертацій та відповідних підготовчих заходах;

- перевезення пасажирів залізничним транспортом в усіх видах внутрішнього сполучення (приміському, міському, регіональному та дальньому) між регіонами в межах кількості місць для сидіння, передбаченої технічною характеристикою транспортного засобу або визначеної в реєстраційних документах на цей транспортний засіб. У разі здійснення перевезення між регіонами транзитом через регіон, в якому не діють послаблення протиепідемічних заходів, дозволяється перевезення в межах кількості місць для сидіння, передбаченої технічною характеристикою транспортного засобу або визначеної в реєстраційних документах на цей транспортний засіб (без права посадки пасажирів у транзитному регіоні). У разі здійснення перевезення до регіону, в якому не застосовується послаблення протиепідемічних заходів, дозволяється перевезення в межах 50 відсотків кількості місць для сидіння, передбаченої технічною ха-

рактеристикою транспортного засобу або визначеної в реєстраційних документах на цей транспортний засіб, за умови розсадки пасажирів з вільним місцем поруч, спереду, позаду;

- міжобласні пасажирські перевезення автомобільним транспортом між регіонами в межах кількості місць для сидіння, передбаченої технічною характеристикою транспортного засобу або визначеної в реєстраційних документах на цей транспортний засіб. У разі здійснення перевезення до регіону, в якому не застосовується послаблення протиепідемічних заходів, дозволяється перевезення в межах 50 відсотків кількості місць для сидіння, передбаченої технічною характеристикою транспортного засобу або визначеної в реєстраційних документах на цей транспортний засіб, за умови розсадки пасажирів з вільним місцем поруч, спереду, позаду;

з 5 червня:

- прийняття та відправлення повітряних суден, що виконують внутрішні пасажирські перевезення авіаційним транспортом;
- особам, які досягли 60-річного віку, дозволяється не дотримуватися зобов'язання щодо самоізоляції;

з 10 червня:

- діяльність закладів культури, зокрема з прийманням відвідувачів за рішенням власника (органу управління), у тому числі культурних заходів, за умови перебування не більше однієї особи на 5 кв. метрах площі приміщення, де проводиться захід;
- діяльність закладів, що надають послуги з розміщення, крім дитячих закладів оздоровлення та відпочинку; з 15 червня прийняття та відправлення повітряних суден, що виконують міжнародні пасажирські перевезення авіаційним транспортом.

Зміна правил адаптивного карантину

22 червня 2020 року почали діяти оновлені правила адаптивного карантину, який Кабінет Міністрів України [Постановою № 500](#) від 17 червня 2020 продовжив до 31 липня.

Цією постановою на період дії карантину був змінений графік роботи державних органів. Він розпочинається: в органах виконавчої влади, інших державних органах, органах місцевого самоврядування о 8 годині; в центрах надання адміністративних послуг, органах соціального

Правові основи введення карантинних обмежень

захисту населення, територіальних органах Пенсійного фонду України о 10 годині.

На період дії карантину забороняється:



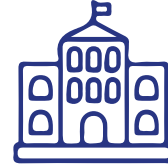
перебування в громадських будинках і спорудах, громадському транспорті без вдягнутих засобів індивідуального захисту, зокрема респіраторів або захисних масок, що закривають ніс та рот, у тому числі виготовлених самостійно;



перебування на вулицях без документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство чи її спеціальний статус;



самовільно залишення місця самоізоляції, обсервації;



відвідування закладів освіти її здобувачами в групах більше 10 осіб, крім участі у державній підсумковій атестації, зовнішньому незалежному оцінюванні, вступних випробуваннях та інших підсумкових заходах;



проведення масових (культурних, розважальних, спортивних, соціальних, релігійних, рекламних та інших) заходів за участю більше однієї особи на 5 кв. метрів площі будівлі або території (якщо захід проводиться на відкритому повітрі), де проводиться захід. Організатор заходу відповідальний за дотримання фізичної дистанції між учасниками не менше ніж 1,5 метра;



діяльність дитячих закладів оздоровлення та відпочинку;

Висновки:

10 березня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 211 «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2». Постановою було закладено основу для запровадження карантинних обмежувальних заходів. Як видно зі звіту, після цього обмеження вводились досить непослідовно та ситуативно, іноді обмеження не мали взагалі жодного сенсу (як то заборона відвідування парків та лісопаркових зон).

Наразі досі залишається ряд невідповідностей, між положенням постанов, які приймалися Кабінетом Міністрів України та законам України. Ці обмеження викликають особливе занепокоєння з огляду на те, що вони могли порушувати право на недоторканість житла (як то вимога про необхідність поліцейських перевіряти режим самоізоляції особи), право на мирні зібрання (обмеження у кількості осіб, які можуть брати участь у мирній акції), право на свободу віросповідання (заборона відвідувати богослужіння на кладовища суперечила 35 статті Конституції, якою передбачалось право безперешкодно відправляти од-

ноособово чи колективно релігійні культи і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність), а також порушували принцип правової визначеності.

Щодо принципу правової визначеності, то варто зауважити що, були випадки, коли норми постанов КМУ оперували термінами, які не були закріплені на законодавчому рівні, або їх було складно тлумачити звичайному громадянину, натомість вводились високі штрафи за порушення таких норм. Прикладом складності тлумачення може бути термін «лісопаркова зона», а невизначеності — термін «громадське місце».

Як було зазначено у звіті, поняття «лісопаркова зона» є досить складним для пересічного громадянина, а його фактичне визначення на місцевості іноді стає взагалі неможливим з огляду на те, що такі зони можуть й не мати особливих позначень, їх межі можуть періодично змінюватись.

Щодо поняття «Громадське місце», то лише через 11 днів після введення нових заборон Міністерство охорони здоров'я надало роз'яснення, що таке «громадське місце». Разом із тим, ні тлумачення від МОЗу, ні посилання на норми Закону України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» у цьому випадку не до-

Правові основи введення карантинних обмежень

пустими, оскільки юридично некоректно застосовувати закон за аналогією при притягненні до відповідальності, а МОЗ не є компетентним органом, щоб встановлювати визначення, яке мало бути закріплене у профільному законі. Роз'яснення МОЗу не має сили нормативно-правового акту і не може використовуватись працівниками правоохоронних органів та судами.

Не очевидним та суперечливим залишається порядок перевірки дотримання особою місця самоізоляції. Відповідно до Порядку проведення протиепідемічних заходів, пов'язаних із самоізоляцією особи, контроль за дотриманням режиму самоізоляції здійснюється в один із таких способів: 1) працівниками Національної поліції, Національної гвардії відповідно до внутрішнього порядку заходів з контролю за самоізоляцією, державних установ епідеміологічного профілю МОЗ, уповноваженими органами місцевого самоврядування посадовими особами; 2) за допомогою електронного сервісу «Дій вдома».

При цьому, порядок контролю через мобільний додаток розписаний доволі детально. Натомість, щодо порядку здійснення контролю за самоізоляцією особи працівниками Національної поліції та іншими уповноваженими органами існує певна колізія. Така перевірка

має здійснюватись шляхом проведення перевірки фактичної наявності відповідних категорій громадян за зазначеними ними адресами самоізоляції. Однак якщо особа не бажає впускати представника органу до помешкання, працівник поліції не матиме достатніх правових підстав аби самовільно туди проникнути, адже законодавство надає вичерпний перелік підстав для проникнення до житла чи іншого володіння особи без вмотивованого рішення суду, жодне з яких не можна застосувати у цьому випадку.

Крім цього, під час карантинних заходів водились надмірні обмеження у реалізації права на свободу літніх людей, адже заборона покидати помешкання людям, старше за 60 років, має очевидні ознаки цілодобового домашнього арешту без відповідного судового рішення.

Попри заяви правозахисників, Уряд не скасував заборону щодо перебування на вулицях без документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство чи її спеціальний статус. Але слід зазначити, що нова редакція заборони створює більше питань ніж відповідей. Ця норма і надалі може створювати потенційні конфлікти між представникам органів влади та громадянами.

Рекомендації Кабінету Міністрів України



дотримуватись принципу правової визначеності та вводити чітко визначені правові обмеження; оперувати лише тими поняттями, які закріплені в належних нормативно-правових актах, аби не створювати колізій та прогалин у праві



розробку та запровадження карантинних обмежувальних заходів проводити з урахуванням необхідності неухильного дотримання прав та свобод людини



при необхідності введення більш жорстких карантинних обмежувальних заходів, діяти згідно Конституції та вводити де-юре надзвичайний стан в країні, а не де-факто створювати його за допомогою підзаконних нормативно-правових актів



скасувати норму щодо необхідності носити з собою документи, що посвідчують особу, підтверджують її громадянство чи спеціальний статус



чітко визначити механізм перевірки органами правопорядку режиму самоізоляції особи з урахуванням дотримання прав громадян



врегулювати питання організації забезпечення їжею та речами людей, які перебувають в установах і закладах соціального захисту, в яких тимчасово або постійно проживають/перебувають громадяни похилого віку, ветерани війни і праці, особи з інвалідністю, особи із стійкими інтелектуальними або психічними порушеннями



Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (Асоціація УМДПЛ) — неурядова правозахисна організація, що здійснює системний всеукраїнський моніторинг дотримання прав людини та основоположних свобод у діяльності правоохоронних органів.

Напрямки діяльності Асоціації УМДПЛ:

- експертно-аналітичний
- громадський контроль
- просвітництво
- пенітенціарний

Сайт: umdpl.info

Facebook: fb.com/Association.UMDPL

Електронна пошта для зауважень та коментарів: umdpl.association@gmail.com