



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України „Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів“, положень частин першої, третьої статті 29 Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“, абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“»

м. Київ
28 серпня 2020 року
№ 10-р/2020

Справа № 1-14/2020(230/20)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Тупицького Олександра Миколайовича - головуєчого,
Головатого Сергія Петровича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Касмініна Олександра Володимировича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саса Сергія Володимировича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Філюка Петра Тодосьовича - доповідача,
Юровської Галини Валентинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України „Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів“ від 20 травня 2020 року № 392 (Офіційний вісник України, 2020 р., № 43, ст. 118), положень частин першої, третьої статті 29 Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“ від 14 листопада 2019 року № 294-IX (Відомості Верховної Ради України, 2020 р., № 5, ст. 31) зі змінами, абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“» від 13 квітня 2020 року № 553-IX (Відомості Верховної Ради України, 2020 р., № 19, ст. 126).

Заслухавши суддю-доповідача Філюка П.Т. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання - Верховний Суд - звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення підпунктів 5, 6, 7, 14 пункту 3, абзацу шостого пункту 6 постанови Кабінету Міністрів України „Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів“ від 20 травня 2020 року № 392 (далі - Постанова № 392), пунктів 10, 17 Порядку здійснення протиепідемічних заходів, пов'язаних із самоізоляцією, затвердженого Постановою № 392 (далі - Порядок), частин першої, третьої статті 29 Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“ від 14 листопада 2019 року № 294-IX зі змінами (далі - Закон № 294), абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“» від 13 квітня 2020 року № 553-IX (далі - Закон № 553).

Верховний Суд просить перевірити положення Постанови № 392, Закону № 294, Закону № 553 на відповідність частинам першій, другій статті 8, частинам першій, другій статті 24, частині першій статті 33, статті 39, частинам першій, третій статті 42, частинам першій, третій статті 49, статті 64, пункту 14 частини першої статті 92, частині першій статті 126, частинам першій, другій статті 129¹ Конституції України.

2. Конституційний Суд України, вирішуючи порушені в конституційному поданні питання, виходить із того, що відповідно до Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3); органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8); правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19).

3. Оспорюваними положеннями пункту 3 Постанови № 392 на період дії карантину заборонялося, зокрема:

- проведення масових (культурних, розважальних, спортивних, соціальних, релігійних, рекламних та інших) заходів з кількістю учасників більше ніж 10 осіб (підпункт 5);

- робота закладів громадського харчування (ресторанів, кафе тощо), торговельно-розважальних центрів (крім розміщених у них магазинів), діяльність закладів, що надають послуги з розміщення, закладів розважальної діяльності, фітнес-центрів, закладів культури (підпункт 6);

- здійснення регулярних та нерегулярних перевезень пасажирів автомобільним транспортом у міському, приміському, міжміському, внутрішньообласному та міжобласному сполученні, зокрема пасажирські перевезення на міських автобусних маршрутах у режимі маршрутного таксі (підпункт 7);

- закладам охорони здоров'я проведення планових заходів з госпіталізації (підпункт 14).

Абзацом шостим пункту 6 Постанови № 392 передбачалося, що обов'язковій самоізоляції підлягають особи, які досягли 60-річного віку.

Пунктами 10, 17 Порядку стосовно осіб, які потребують самоізоляції, встановлено вимогу постійного перебування у визначеному ними місці самоізоляції, утримання їх від контакту з іншими особами, крім тих, з якими спільно проживають, передбачено окремі послаблення щодо режиму самоізоляції.

3.1. Відповідно до положень розділу II „Права, свободи та обов'язки людини і громадянина“ Основного Закону України, зокрема:

- громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (частини перша, друга статті 24);

- кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом (частина перша статті 33);

- громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування; обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону (стаття 39);

- кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (частина перша статті 42);

- кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується; держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю (частини перша, друга статті 43);

- громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (частина перша статті 46);

- кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (стаття 48);

- кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (частина перша статті 49);

- кожен має право на освіту (частина перша статті 53);

- кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (стаття 56).

3.2. Конституційний Суд України зазначає, що згідно зі статтею 64 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України; в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень; не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції України.

Конституційний Суд України наголошує, що обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина є можливим у випадках, визначених Конституцією України. Таке обмеження може встановлюватися виключно законом - актом, ухваленим Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Встановлення такого обмеження підзаконним актом суперечить статтям 1, 3, 6, 8, 19, 64 Конституції України.

3.3. Під час розгляду Конституційним Судом України цієї справи Кабінет Міністрів України постановою „Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України“ від 17 червня 2020 року № 500 вніс зміни до назви Постанови № 392, пункту 3 Постанови № 392, виклавши його в новій редакції, абзац шостий пункту 6 Постанови № 392 виключив.

Крім того, згідно з пунктом 2 переліку постанов Кабінету Міністрів України, що втратили чинність, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України „Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2“ від 22 липня 2020 року № 641, пункти 2-8, 11, 12, 12¹-12³, 13-16 Постанови № 392 визнано такими, що втратили чинність. Оскільки пункт 6 Постанови № 392, яким було затверджено Порядок, втратив чинність, то Порядок також втратив чинність.

Законом України „Про Конституційний Суд України“ передбачено, що Конституційний Суд України розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) чинних актів (їх окремих положень) (частина перша статті 8); Велика палата Конституційного Суду України закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 цього закону (частина четверта статті 63).

Отже, є підстави для закриття конституційного провадження у цій справі в частині відповідності Конституції України (конституційності) положень підпунктів 5, 6, 7, 14 пункту 3, абзацу шостого пункту 6 Постанови № 392, пунктів 10, 17 Порядку згідно з пунктом 5 статті 62 Закону України „Про Конституційний Суд України“ - втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України.

4. Вирішуючи питання щодо конституційності оспорюваних положень Закону № 294, Конституційний Суд України виходить із юридичної позиції, яку він неодноразово висловлював: оскільки предмет закону про Державний бюджет України чітко визначений у Конституції України, то цей закон не може скасовувати чи змінювати обсяг прав і обов'язків, пільг, компенсацій і гарантій, передбачених іншими законами України (абзац восьмий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 9 липня 2007 року № 6-рп/2007).

Крім того, виходячи з того, що предмет регулювання Бюджетного кодексу України (далі - Кодекс), так само, як і предмет регулювання законів України про Державний бюджет України на кожний рік, є спеціальним, що обумовлено положеннями пункту 1 частини другої статті 92 Основного Закону України, Конституційний Суд України в Рішенні від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020 дійшов висновку, що Кодексом не можна вносити зміни до інших законів України, зупиняти їх дію або скасовувати їх, а також встановлювати інше (додаткове) законодавче регулювання відносин, відмінне від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України (абзац восьмий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Ураховуючи викладене, Конституційний Суд України вкотре наголошує на тому, що скасування чи зміна законом про Державний бюджет України обсягу прав і гарантій та законодавчого регулювання, передбачених у спеціальних законах, суперечить статті 6, частині другій статті 19, статті 130 Конституції України.

4.1. Одним із складових елементів конституційного принципу верховенства права є принцип юридичної визначеності.

Конституційний Суд України зазначав, що юридичну визначеність слід розуміти через такі її складові елементи: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування) (абзац п'ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 23 січня 2020 року № 1-р/2020).

Установлення граничного розміру заробітної плати, грошового забезпечення працівників, службових і посадових осіб бюджетних установ (включаючи органи державної влади та інші державні органи, органи місцевого самоврядування), передбачене у квітні 2020 року та на період до завершення місяця, в якому відміняється карантин, установлений Кабінетом Міністрів України (частини перша, третя статті 29 Закону № 294), є невизначеним щодо дії в часі та не забезпечує передбачуваності застосування цих норм права.

Згідно з частиною першою статті 113 Конституції України, частиною першою статті 1 Закону України „Про Кабінет Міністрів України“ Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Тобто оспорюваними положеннями статті 29 Закону № 294 заробітна плата, грошове забезпечення працівників, службових і посадових осіб органів законодавчої та судової влади поставлені в залежність від виконавчої влади.

4.2. Конституцією України встановлено, що виключно законами України визначається, зокрема, статус суддів (пункт 14 частини першої статті 92); незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України; вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється (частини перша, друга статті 126); держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів; розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій (перше речення частини першої, частина друга статті 130).

Конституційний Суд України неодноразово звертав увагу на недопустимість обмеження законом незалежності суддів, зокрема їх належного матеріального забезпечення, зміни розміру суддівської винагороди, рівня довічного грошового утримання суддів у відставці (рішення від 24 червня 1999 року № 6-рп/99, від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 1 грудня 2004 року № 19-рп/2004, від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, від 18 червня 2007 року № 4-рп/2007, від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008, від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013, від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013, від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016, від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018, від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020, від 11 березня 2020 року № 4-р/2020).

Проаналізувавши юридичні позиції щодо незалежності суддів, Конституційний Суд України дійшов висновку, що гарантії незалежності суддів зумовлені конституційно визначеною виключною функцією судів здійснювати правосуддя; законодавець не може свавільно встановлювати або змінювати розмір винагороди судді, використовуючи свої повноваження як інструмент впливу на судову владу (абзаци сьомий, восьмий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 11 березня 2020 року № 4-р/2020).

Отже, обмеження суддівської винагороди є посяганням на гарантії незалежності суддів.

Таким чином, положення частин першої, третьої статті 29 Закону № 294 суперечать статтям 1, 6, частинам першій, другій статті 8, частині другій статті 19, частинам першій, другій статті 55, частинам першій, другій статті 126, статті 130 Конституції України.

4.3. Конституційний Суд України вважає, що обмеження відповідних виплат є допустимим за умов воєнного або надзвичайного стану. Однак такого роду обмеження має запроваджуватися пропорційно, із встановленням чітких часових строків та в жорсткій відповідності до Конституції та законів України.

Таке обмеження також може застосовуватися й до суддів, однак після закінчення терміну його дії втрачені у зв'язку з цим обмеженням кошти необхідно компенсувати відповідними виплатами, оскільки суддівська винагорода є складовим елементом статусу судді, визначеного Конституцією України.

5. Положенням абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону № 553 передбачено, що з дня набрання чинності Законом № 553 (18 квітня 2020 року) і до 1 січня 2021 року тимчасово не застосовується частина перша статті 25 Кодексу, згідно з якою „Казначейство України здійснює безспірне списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду“.

Верховний Суд вважає, що вказане положення Закону № 553 суперечить частинам першій, другій статті 129¹ Конституції України.

5.1. У Конституції України визначено основні засади судочинства, зокрема й обов'язковість судового рішення; судові рішення є обов'язковим до виконання; держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку (пункт 9 частини другої статті 129, частини перша, друга статті 129¹).

Відповідно до частин першої, другої статті 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що виконання судового рішення є невід'ємним складовим елементом права кожного на судовий захист; невиконання судового рішення загрожує сутності права на справедливий розгляд судом; держава не може ухилятися від виконання свого позитивного обов'язку щодо забезпечення виконання судового рішення задля реального захисту та відновлення захищених судом прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2012 року № 18-рп/2012, перше речення абзацу другого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012, перше речення абзацу восьмого підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019).

Досліджуючи практику Європейського суду з прав людини, Конституційний Суд України узагальнив, що визначене статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року право на суд було б ілюзорним, якби юридична система держави допускала, щоб остаточне обов'язкове судові рішення не виконувалося на шкоду одній зі сторін; і саме на державу покладено позитивний обов'язок створити систему виконання судових рішень, яка була б ефективною як у теорії, так і на практиці, і гарантувала б їх виконання без неналежних затримок; ефективний доступ до суду включає право на те, щоб рішення суду було виконане без невинуватених затримок; держава і її державні органи відповідальні за повне та своєчасне виконання судових рішень, які постановлені проти них (абзац одинадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019).

Згідно зі статтею 13 Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України (перше речення частини другої); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи не можуть ухвалювати рішення, які скасовують судові рішення або зупиняють їх виконання (абзац другий частини сьомої).

Європейський суд з прав людини в рішенні у справі „Осовська та інші проти України“ від 28 червня 2018 року (заява № 2075/13 та інші) зазначив, що юридична визначеність передбачає дотримання принципу остаточності судових рішень (§ 26). Крім того, у пілотних рішеннях у справах „Юрій Миколайович Іванов проти України“ від 15 жовтня 2009 року (заява № 40450/04) та „Бурмич та інші проти України“ від 12 жовтня 2017 року (заява № 46852/13 та інші) цей суд вказав на системне невиконання остаточних судових рішень в Україні.

Конституційний Суд України вважає, що принцип поділу влади (стаття 6 Конституції України) очевидно зазнає порушення, якщо законодавчий орган своїм актом тимчасово зупиняє виконання остаточних судових рішень.

Отже, забезпечення виконання остаточного судового рішення є позитивним обов'язком держави, проте оспорюваним положенням Закону № 553 унеможливлене здійснення Державною казначейською службою України безспірного списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду до 1 січня 2021 року, що обмежує конституційне право особи на судовий захист.

Таким чином, положення абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону № 553 суперечить статтям 1, 6, 8, частині другій статті 19, частинам першій, другій статті 55, пункту 9 частини другої статті 129, частинам першій, другій статті 129¹ Конституції України.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 62, 63, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“ Конституційний Суд України

вирішив:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення:

- частин першої, третьої статті 29 Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“ від 14 листопада 2019 року № 294-IX зі змінами;

- абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“» від 13 квітня 2020 року № 553-IX.

2. Положення Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“ від 14 листопада 2019 року № 294-IX зі змінами, Закону України «Про внесення змін до Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“» від 13 квітня 2020 року № 553-IX, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Закрити конституційне провадження у справі щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) положень підпунктів 5, 6, 7, 14 пункту 3, абзацу шостого пункту 6 постанови Кабінету Міністрів України „Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів“ від 20 травня 2020 року № 392, пунктів 10, 17 Порядку здійснення протиепідемічних заходів, пов'язаних із самоізоляцією, затвердженого цією постановою, на підставі пункту 5 статті 62 Закону України „Про Конституційний Суд України“ - втрата чинності актом (його окремими положеннями), щодо якого порушено питання відповідності Конституції України.

4. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

{Окрема думка судді Сліденка І.Д. стосовно Рішення}

{Окрема думка судді Первомайського О.О. стосовно Рішення}

{Окрема думка судді Лемака В.В. стосовно Рішення}

Публікації документа

- **Вісник Конституційного Суду України** від 2020 – 2020 р., № 5, стор. 33
- **Офіційний вісник України** від 29.09.2020 – 2020 р., № 76, стор. 31, стаття 2433, код акта 100885/2020

