

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно 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“» від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020

В цілому підтримую 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“» від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020 (далі – Рішення), однак на підставі статті 93 Закону України „Про Конституційний Суд України“ вважаю за необхідне викласти окрему думку стосовно мотивувальної і резолютивної частин Рішення.

I. Верховенство права і протидія COVID-19: баланс цінностей, а не дилема

1. Головна місія Конституційного Суду України (далі – Суд) – захист Конституції України та прав людини, стримування з цією метою законодавчої

та виконавчої влади. У цій справі Суд загалом виконав свій конституційний обов'язок.

Розповсюдження COVID-19 в Європі та в інших частинах світу вже має трагічні наслідки, внаслідок чого загинули багато тисяч людей. Висловлюючи солідарність інфікованим, які борються за своє життя, їхнім сім'ям та друзям, хочу викласти свій погляд на конституційні аспекти проблеми, що або були обійдені Судом, або в його Рішенні не знайшли достатньої аргументації.

З урахуванням того, що поширення COVID-19 на території України загрожувало непередбачуваними наслідками для суспільства, Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України ухвалили рішення, спрямовані на захист суспільства і держави у формі законів України та постанов. У такій ситуації **саме орган судового конституційного контролю (і тільки він) несе відповідальність за оцінку конституційності таких рішень**, зокрема й за те, щоб вони були відповідними, необхідними та пропорційними для мети, на досягнення якої спрямовані.

У мотивувальній частині Рішення мало бути зазначено, що сама сутність Конституції України відображає її призначення й мету – забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя (абзац четвертий преамбули до Конституції України). Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (частина перша); 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).

Виходячи з наведеного, держава зобов'язана здійснити ефективні заходи – зокрема правове регулювання та відповідну адміністративну практику – з метою захисту людини і суспільства від серйозних загроз, пов'язаних із поширенням на території України COVID-19. Через

поширення хвороби під загрозою опинилося життя і здоров'я людей – фундаментальні конституційні цінності.

Під час протидії пандемії право на життя і право на охорону здоров'я є найбільш тісно пов'язаними. Відповідно до частини першої статті 27 Конституції України кожна людина має невід'ємне право на життя. Згідно з частиною першою статті 49 Конституції України кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. **Зв'язок між цими конституційними правами полягає в тому, що недостатні, несвоєчасні та неефективні заходи держави у сфері охорони здоров'я в умовах пандемії можуть означати безпосереднє посягання на право кожної людини на життя.**

Згідно з частиною третьою статті 49 Конституції України держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. **Важливо підкреслити, що конституційна формула ефективного і доступного медичного обслуговування для всіх громадян під час протидії COVID-19 стосується як захисту від COVID-19, так і захисту тих, хто потребує медичної допомоги за іншими захворюваннями.**

Хоча право на охорону здоров'я, слід визнати, залежить від ресурсів, які доступні державі, проте на ефективність його здійснення впливає також виконання державою позитивних обов'язків стосовно зосередження цих ресурсів на вирішенні питань, пов'язаних із захистом людей. Захист права на життя і здоров'я людей є фундаментальним для здійснення всіх інших прав і свобод, у тому числі громадянських і політичних прав.

Виходячи з наведеного, **варто підтвердити виправданість мети обмежувальних заходів, запроваджених Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України в березні – травні 2020 року у зв'язку з поширенням на території України COVID-19.**

Шляхом зважування цінностей і прав людини слід визнати, що загрози для життя та здоров'я перевищують проблеми обмеження особистої свободи стосовно пересування, заборони на деякі види соціальних контактів. Зважаючи

на сучасні наукові знання, відмова від накладення таких обмежень істотно збільшує ризики зараження вірусом, захворювань значної кількості людей, перевантаження медичних закладів під час лікування серйозних випадків і, у гіршому випадку, зростання смертності.

У Конституції України у зв'язку з наведеним не лише встановлено, що здоров'я людини – ключова конституційна цінність („найвища соціальна цінність“) (частина перша статті 3), а й неодноразово вказано, що охорона здоров'я – можлива підстава для обмеження низки інших конституційних прав: права на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (стаття 34), права на свободу світогляду і віросповідання (стаття 35), права збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (стаття 39), права на страйк (стаття 44).

2. Слід наголосити, що навіть виправданість і серйозність мети, яка полягає в захисті життя і здоров'я людей, для досягнення якої здійснюються обмеження в реалізації конституційних прав людини, не означає, що такі обмеження можуть бути здійснені свавільно та бути несумісними з фундаментальними конституційними цінностями верховенства права, демократії, захисту прав людини.

Під час найважчих випробувань нації Конституція України діє таким же чином, як у звичайний період. Однак у складні часи з Основного Закону випливають додаткові позитивні обов'язки держави, які покликані захистити людину і суспільство від загроз.

Суд неодноразово акцентував на тому, що „обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими, у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або

свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права“ (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

На підставі зазначеного Суд повинен був ґрунтовніше дослідити загальний механізм і окремі засоби обмеження конституційних прав і свобод людини, які були втілені в постанові 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) та в Законі України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“ від 14 листопада 2019 року № 294–ІХ зі змінами (далі – Закон № 294).

3. Зважена судова оцінка обмежувальних заходів стосовно здійснення прав людини з метою перешкоджання поширенню COVID-19 є важливою, передусім, тому, що **вперше за три десятиліття розвитку України як незалежної держави йдеться про масове обмеження прав людини, тобто таке, яке стосується не окремих осіб, а цілих категорій і навіть переважної більшості суспільства. Обмеження особистої свободи, свободи пересування та в інших сферах видозмінюють суспільство на структурному рівні.**

На мою думку, **державне втручання щодо прав і свобод людини, яке стосується не окремих індивідів, а переважної більшості суспільства, не може бути здійснене державою без запровадження особливого правового режиму, передбаченого Конституцією України. Практично всі європейські держави в останні місяці задіяли відповідні особливі конституційні режими.**

Не слід зображувати, що „нічого серйозного“ не відбувається у сфері захисту прав людини. Якщо вже права і свободи людини мають бути обмежені з метою захисту суспільства від загрози наслідків пандемії, то це слід робити відкрито, демократично і правовим шляхом, як того вимагає Конституція України – через ухвалення рішень органами державної влади, яких обрав народ України, а не шляхом непрозорого розмивання відповідальності за ухвалені рішення. Навіть в умовах надзвичайних

обставин народ залишається не тільки „єдиним джерелом влади“, але й „носієм суверенітету“, суб’єктом, який здійснює цю владу (частина друга статті 5 Конституції України).

Відповідно до частин першої, другої статті 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.

В Україні відповідних рішень Президента України і Верховної Ради України, передбачених пунктом 31 частини першої статті 85 Конституції України щодо введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, ухвалено не було.

4. Суд мав сформулювати більше аргументів щодо наведеної ним справедливої юридичної позиції, за якою **обмеження прав і свобод людини можуть встановлюватися виключно Конституцією і законами України, а не підзаконними актами.** Верховенство Конституції України не має змісту, якщо грубо порушуються її принципи й норми, які гарантують права і свободи людини.

Так, зокрема, з положення пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України, яке передбачає, що виключно законами України визначаються „права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод“, впливає, що і обсяг цих обмежень може визначатися також виключно законами України. В Україні єдиним органом законодавчої влади є парламент – Верховна Рада України, яка згідно з пунктом 3 частини першої статті 85 Конституції України приймає закони. З наведеного вбачається, що Верховна Рада України не могла передати повноваження щодо ухвалення акта з питання обмеження здійснення конституційних прав і свобод людини будь-якому іншому органу державної влади.

Однак Постанова № 392, якою запроваджено низку обмежень у здійсненні конституційних прав і свобод людини, є актом Кабінету Міністрів

України – підзаконним актом. Вирішивши підзаконним актом питання, яке віднесене Конституцією України до сфери виключного законодавчого регулювання, Кабінет Міністрів України перебрав на себе повноваження Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади.

Таким чином, видання Урядом України Постанови № 392 є таким способом ухвалення рішення в сфері прав людини, який є несумісним з Конституцією України, оскільки порушує принцип поділу влади, передбачений положеннями частини другої статті 6, статті 75, пункту 3 частини першої статті 85, пункту 1 частини першої статті 92 Конституції України.

5. Заходи щодо обмеження прав людини не можуть бути безстроковими та підлягають періодичному перегляду парламентом. Обмежувальні заходи, які здійснюються у зв'язку з поширенням COVID-19, є державним втручанням до фундаментальних конституційних прав людини, з урахуванням динамічного змісту заходів „карантину“, не можуть бути невизначеними в часі (безстроковими) та підлягають періодичному перегляду парламентом. Фактичне самоусунення Верховної Ради України від ухвалення рішень у цій сфері не узгоджується з принципом народного суверенітету та не відповідає загальноприйнятій практиці інших європейських держав у протидії COVID-19.

Визначення Конституцією України у частині другій статті 64 Конституції України вимоги щодо чіткого встановлення строків для обмежень прав і свобод людини в умовах надзвичайного стану тим більше стосується ситуації, коли відповідні обмеження запроваджуються без уведення такого особливого правового режиму.

Отже, у цьому аспекті невизначеність строків для обмежень прав і свобод людини в Україні не узгоджується з положенням частини другої статті 64 Конституції України.

6. Слід наголосити на неприпустимості такого втручання держави щодо прав і свобод людини, якими очевидно й безпосередньо порушуються

фундаментальні принципи Конституції України, зокрема допускається порушення принципу рівності перед законом.

Так, наприклад, **запровадження посиленних обмежувальних заходів, якими обмежено свободу пересування, не може здійснюватися дискримінаційно стосовно певних категорій людей (зокрема, до осіб літнього віку).** Відповідно до статті 21 Конституції України усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах, а відповідно до частин першої, другої статті 24 Конституції України 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.

Статтею 1 Протоколу №12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року встановлено:

„1.Здійснення будь-якого передбаченого законом права забезпечується без дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження або за іншою ознакою.

2. Ніхто не може бути дискримінований будь-яким органом державної влади за будь-якою ознакою, наприклад за тими, які зазначено в пункті 1.“

З урахуванням того, що в преамбулі Конституції України конституцієдавець підтвердив „європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України“, необхідно взяти до уваги те, що в статті 21 Хартії основних прав Європейського Союзу 2000 року окремо зазначено про заборону дискримінації за критерієм віку людини.

Особи, які досягли 60-річного віку і для яких були встановлені заборони на пересування і комунікацію істотніші, ніж для інших категорій осіб, виявилися особливо вразливими. На це вплинуло декілька факторів.

По-перше, значна частина з них не засвоїла навичок користування засобами цифрової комунікації, що не можуть не враховувати органи державної влади. По-друге, з огляду на вік для частини з них навіть звичні засоби зв'язку є недоступними через втрату зору, слуху чи у зв'язку з іншими віковими особливостями. По-третє, багато таких осіб є самотніми або ж перебувають на відстані від сімей, тому повна ізоляція, навіть з виправданою метою, створює для них додаткові складнощі. Окрім того, саме ця категорія людей потребує ширшого доступу до послуг з охорони здоров'я, зокрема екстреної (швидкої) медичної допомоги, у зв'язку з традиційними, окрім COVID-19, захворюваннями (наприклад, серцево-судинні захворювання), однак цей доступ виявився значно істотно ускладненим. Запроваджений урядом засіб „повна самоізоляція“ для певної категорії осіб як феномен є неприпустимим з конституційної точки зору.

Наведене передусім стосується сільських районів, у яких інфраструктура підтримання життєдіяльності залишається слабкою з огляду на обмежений доступ до медичної допомоги, громадського транспорту, до аптек, продовольчих крамниць, які працюють цілодобово, відділень банків (і навіть банкоматів) та мережі Інтернет.

Це означає, що **особливий захист осіб похилого віку та інших вразливих категорій населення має бути здійснений державою не лише через встановлення більш суворих обмежень для них, а шляхом надання їм додаткової підтримки.** Ідеться насамперед про забезпечення цих категорій осіб предметами першої необхідності. Досвід інших європейських держав свідчить про застосування заходів з підтримки щодо вразливих категорій осіб, зокрема виділення окремих годин для відвідування ними крамниць, аптек чи паркових територій.

З іншого боку, від непродуманих тривалих обмежень – зокрема у доступі до охорони здоров'я чи в можливості рухатися на свіжому повітрі для вразливих категорій осіб – загрози для життя українців можуть виявитися гостріше, ніж безпосередньо від COVID-19. Частина заборон сформульована в

такий спосіб, який порушує саму сутність (ядро) прав людини (людську гідність і свободу), що є неприпустимим загалом, оскільки йдеться про порушення прав людини, а не тільки їхнє обмеження.

Отже, практика запровадження Постановою № 392 окремих і більш суворих обмежень для осіб, які досягли 60-річного віку, на мою думку, є такою, що суперечить фундаментальним цінностям, закріпленим у статтях 21, 24 Конституції України.

II. Захист конституційних прав людини – місія Суду, яка не обмежена формальними мотивами

7. Суд взяв до уваги, що вже після звернення Верховного Суду 29 травня 2020 року з конституційним поданням у цій справі, до оспорюваної Постанови № 392 були внесені зміни і доповнення низкою інших постанов Уряду України. Зазначені зміни до Постанови № 392 справді істотно змінили предмет оскарження і, таким чином, формально створили підстави для закриття конституційного провадження у справі у цій частині, які передбачені в пункті 5 статті 62 Закону України „Про Конституційний Суд України“.

Однак навіть коли йдеться про втрату чинності нормативним актом, який був підданий конституційному контролю, Суд має повноваження перевірити цей акт на відповідність Конституції України, якщо йдеться про захист прав людини – це передбачено в частині другій статті 8 Закону України „Про Конституційний Суд України“: „З метою захисту та відновлення прав особи Суд розглядає питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) акта (його окремих положень), який втратив чинність, але продовжує застосовуватись до правовідносин, що виникли під час його чинності“. Про те, що продовжують застосовуватися норми Постанови № 392 свідчить і те, що станом на 15 серпня 2020 року, за даними Державної судової адміністрації України, суди розглянули 11940 справ про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за статтею 44³ Кодексу України про адміністративні правопорушення „Порушення правил щодо карантину людей“,

а ще 6813 справ залишалися нерозглянутими. Варто зазначити, що значною мірою правила щодо карантину людей встановлені саме нормами Постанови № 392.

Тому, на мою думку, Суд не повинен був обмежитися констатацією формальних підстав для закриття конституційного провадження у справі у цій частині, оскільки рішення щодо оцінки конституційності Постанови № 392 є необхідним для захисту конституційних прав і свобод. Там і тоді, де і коли йдеться про захист прав людини, юридичні позиції й діяльність Суду повинні бути більш активними, ніж під час розгляду питань, пов'язаних зі спорами між гілками державної влади стосовно меж їхньої компетенції. У цій справі Суд повинен був забезпечити максимально ефективний і широкий захист конституційних прав людини та усунути наслідки порушення цих прав.

Ідеться про істотні ознаки неконституційної ситуації, пов'язаної з порушенням прав людини, яка значною мірою триває, незважаючи на періодичне внесення змін Урядом України до власних актів у цій сфері.

Що маємо „в залишку“ у цій справі та цьому аспекті? Ситуація характеризується тим, що:

а) права людини й надалі масово обмежуються через застосування неконституційних методів (після ухвалення Рішення відповідно до юридичних позицій Суду ці методи є явно неконституційними), на рівні підзаконних актів, без впровадження передбаченого Конституцією України особливого правового режиму;

б) обсяг масових обмежень прав людини й надалі, по суті, „вручну“ встановлюється органами виконавчої влади різних рівнів;

в) законодавець і уряд не усунули наслідків порушень прав людини, коли права обмежувалися в очевидно неконституційний спосіб.

Звісно, зміст видів і засобів обмежувальних заходів, спрямованих на ефективну протидію поширенню COVID-19, повинен визначати законодавець на підставі вивічених наукових знань у сфері медицини, а не судового рішення, однак співвідношення вжитих засобів і досягнутого

результату (як очікуваного розв'язання суспільної проблеми) може і повинна бути оцінена Судом з огляду на пропорційність вжитих засобів. Так, зокрема, підлягає юридичній оцінці кореляція між інтенсивністю встановлених обмежень прав людини і динамікою поширення COVID-19 на території України.

Якби Суд все ж визнав Постанову № 392 неконституційною, то це безумовно мало би й практичне юридичне значення для тих багатьох суб'єктів, яких було притягнуто до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із порушенням карантинних норм, установлених цим підзаконним актом навіть з огляду на *de lege lata*.

Хочу підкреслити, що гарантії прав і свобод людини виражаються не тільки в тому, що втручання у права і свободи можливе лише у випадках, передбачених Конституцією і законами України, але і в тому, що таке втручання може здійснюватися лише в конкретно визначених правових формах.

Зверніть увагу, про явну неконституційність Постанови № 392 свідчить і те, що саме нею були встановлені норми, які створювали матеріальне підґрунтя (ознаки поведінки) для діяння, яке є адміністративним правопорушенням. Однак такий підхід прямо заборонено Основним Законом України. Згідно з пунктом 22 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються „засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них“ (виділення автора).

На мою думку, Суд повинен оцінювати конституційність акта за матеріальними (змістовими) критеріями на момент ухвалення ним судового рішення, а за критерієм процедури видання акта та обсягу правотворчого повноваження суб'єкта, який його видав, – на момент видання акта, який перевіряється на конституційність. У цьому випадку йшлося про грубе порушення порядку видання нормативного акта, а не лише змісту предмета регулювання, оскільки Уряд України перебрав на себе повноваження

регулювати питання, які явно не належать до його компетенції відповідно до статті 92 Конституції України.

Для відновлення прав і свобод людини це мало би безумовний ефект, ураховуючи, що зворотна сила втрати чинності нормативного акта саме в цьому випадку прямо встановлена частиною першою статті 58 Конституції України: „Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, **крім випадків, коли вони пом’якшують або скасовують відповідальність особи**“ (виділення автора). Саме в цьому випадку наслідки ухвалення Рішення Суду мають ефект *ex tunc* стосовно особи, права якої були порушені, оскільки втрата чинності Постановою № 392 внаслідок визнання неконституційною могла привести до скасування підстав для притягнення особи до юридичної відповідальності.

Навіть якби не йшлося про буквальне відшкодування за порушення прав людини в минулому, рішення з оцінкою конституційності Постанови № 392 було б важливим для зміцнення верховенства права і, незважаючи на ймовірно обмежені наслідки, слугувало б збереженню довіри громадян до держави. Окрім того, таке рішення могло продемонструвати верховенство Конституції України у ситуації, коли органи державної влади намагаються діяти без належного правового обґрунтування.

III. Обмеження зарплат і повага до принципу поділу державної влади

8. Суд не виклав чіткої позиції щодо статті 29 Закону № 294, якою було обмежено нарахування заробітної плати, грошового забезпечення працівників, службових і посадових осіб бюджетних установ (включаючи органи державної влади та інші державні органи, органи місцевого самоврядування).

Слід зазначити, що законодавець наділений повноваженням установлювати подібні обмеження, якщо при цьому не порушуються гарантії матеріального забезпечення тих органів публічної влади, які наділені окремими конституційними повноваженнями. Протилежний підхід

означав би можливість для законодавчого органу влади обмеження чи навіть блокування здійснення конституційних повноважень іншими органами публічної влади через законодавчий інструмент встановлення заробітної плати для їх працівників, службових і посадових осіб, що не може бути узгоджене з конституційним принципом поділу державної влади (стаття 6 Конституції України).

Таким органом державної влади, зокрема, є Національний банк України, основною функцією якого є „забезпечення стабільності грошової одиниці“ (частина друга статті 99 Конституції України). **Національний банк України покликаний незалежно від парламенту та Уряду України здійснювати свої повноваження для досягнення конституційної цілі, а відтак довільне втручання до гарантій його незалежності підриває умови ефективності здійснення ним конституційної функції.**

9. У період загрози для суспільства, коли є необхідність і держава реально здійснює обмеження прав і свобод людини, а верховенство права і гарантії прав людини підлягають посиленому захисту, особливо значущою є **роль конституційних органів, які прямо чи опосередковано сприяють здійсненню правосуддя в Україні.** Хоча такі органи й не мають експліцитних (*expressis verbis*) конституційних гарантій у сфері їхнього матеріального забезпечення, вони покликані здійснювати конституційні повноваження незалежно від парламенту і Уряду України, при цьому таку незалежність повинно ззовні сприймати суспільство.

Відповідно до Конституції України до таких інституцій належать Вища рада правосуддя (частина перша статті 131), органи та установи в системі правосуддя для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів (частина десята статті 131), прокуратура (частина перша статті 131¹).

10. Окрім того, органами влади, які здійснюють конституційні повноваження окремо від органів державної влади, є органи місцевого

самоврядування. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (стаття 7 Конституції України). У положеннях статей 140, 142, 143 Конституції України встановлено повноваження органів місцевого самоврядування, зосереджених на захисті права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України з урахуванням виокремленої матеріальної й фінансової основи місцевого самоврядування.

Серед інших конституційних повноважень територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання (частина перша статті 143 Основного Закону України).

Закріплені Конституцією України повноваження територіальних громад та органів місцевого самоврядування є конституційними гарантіями здійснення права громадян на місцеве самоврядування, а відтак не можуть бути скасовані чи обмежені законодавцем. **Обмеження стосовно розміру заробітної плати посадових осіб органів місцевого самоврядування належить до обсягу конституційних повноважень органів місцевого самоврядування, а не органів державної влади, зокрема Верховної Ради України.**

Отже, встановлення законодавчих обмежень у нарахуванні заробітної плати для службових і посадових осіб зазначених органів влади не може бути узгоджене з положеннями частини першої статті 8 Конституції України, за якою в Україні визнається і діє принцип верховенства права та частини другої статті 6 Конституції України, за якою органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

11. Стосовно запровадження обмежень з нарахувань заробітної плати народних депутатів України, деяких категорій службових і посадових осіб

державного сектору **Верховна Рада України наділена широким розсудом.** Однак і в цьому разі законодавчі обмеження мають бути спрямовані на досягнення важливого суспільного інтересу (легітимної мети) та встановлені законом.

У частині другій статті 29 Закону № 294 вказано, що „обмеження не застосовується при нарахуванні заробітної плати, грошового забезпечення особам із числа осіб, зазначених у частині першій цієї статті, які безпосередньо задіяні у заходах, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та які беруть участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, у тому числі в операції Об'єднаних сил (ООС). Перелік відповідних посад встановлюється Кабінетом Міністрів України“.

У цьому положенні очевидно невизначеним залишається питання про те, які саме державні органи „безпосередньо задіяні у заходах, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19“. **Перелік відповідних посад законодавець доручив встановити Кабінету Міністрів України, не вказавши належних критеріїв.**

12. Окрім того, визначаючи обмеження в нарахуванні заробітної плати зазначеним категоріям службових і посадових осіб, Верховна Рада України у частині першій статті 29 Закону № 294 нечітко встановила тривалість такого обмеження: „...у квітні 2020 року та на період до завершення місяця, в якому відміняється карантин, установлений Кабінетом Міністрів України...“, **не врахувавши різноманітності модифікацій сукупної категорії „карантин“ як узагальнюючої для позначення обсягу обмежувальних заходів.**

Тривалість обмеження заробітної плати для народних депутатів України, крім того, не може залежати від Кабінету Міністрів України, оскільки статус народних депутатів України визначається виключно законом України (пункт 21 частини першої статті 92 Конституції України).

Залежність статусу народних депутатів України від рішень органів виконавчої влади не відповідає також конституційній моделі відносин між парламентом і Урядом України в межах форми правління, зокрема тому, що згідно з частиною другою статті 113 Конституції України Кабінет Міністрів України відповідальний, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України, а не навпаки.

13. Намагання знизити ефективність судового контролю в надзвичайний період піддає суспільство додатковим загрозам, окрім COVID-19 – істотного розширення можливостей зловживання для виконавчої влади.

Стосовно обмежень у нарахуванні суддівської винагороди, крім аргументів, наведених Судом у Рішенні, слід зауважити, що навіть під час воєнного чи надзвичайного стану **обсяг судових гарантій прав людини не може бути звужений**, як це впливає зі статті 64 Конституції України. Судовий захист прав людини повинен здійснюватися ефективно і безперервно, незалежно від будь-яких обставин. Забезпечення в цей особливий період матеріальних умов для ефективного здійснення судової влади є обов'язком Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, які відповідно до Конституції України наділені повноваженнями у сфері державного бюджету.

Незважаючи на істотно ускладнені умови для здійснення правосуддя, які об'єктивно склалися в умовах поширення COVID-19, суди зіткнулися з різким і невмотивованим обмеженням не лише суддівської винагороди, а й загалом рівня фінансування судової влади.

Важливо взяти до уваги, що **суди в Україні в березні – серпні 2020 року функціонували у безперервному режимі, забезпечуючи реальність і дієвість права кожного на судовий захист (стаття 55 Конституції України) та здійснюючи судовий контроль за діяльністю публічних властей в особливий період.** На відміну від судів у багатьох європейських державах, українські суди в цей час не брали „канікул“ та не впроваджували інших механізмів, які б могли ускладнити доступ кожного до суду.

Обмежуючи суддівську винагороду, законодавець вкотре порушив вимогу частини першої статті 130 Конституції України, яка передбачає: „Держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя“. Водночас парламент не врахував пропозицію Вищої ради правосуддя з цього питання, більше того – тривалість обмеження розміру суддівської винагороди законодавець пов’язав зі здійсненням повноважень Кабінету Міністрів України стосовно ухвалення ним рішення про „відміну карантину“, що не може бути узгоджене із положенням частини другої статті 130 Конституції України та іншими конституційними гарантіями незалежності суддів.

14. Законодавець застосував законодавче регулювання як інструмент маніпуляції рівнем суддівської винагороди з очевидною метою впливу на суддів, їх деморалізації через підтримання ідеї про «всевладдя» парламенту. На практиці це призвело до зниження дієвості доступу громадян до судового захисту, а відтак – можливості відновити права і свободи у разі їх порушення. Небезпека такого підходу зростає в особливий період, коли саме від судової влади залежить недопущення свавільного обмеження чи скасування прав і свобод людини на колективному рівні.

Крім іншого, такий крок є, власне, невиконанням ряду юридичних позицій Суду, зокрема висловлених ним у Рішенні від 11 березня 2020 року № 4-р/2020.

IV. Зупинення виконання судових рішень посягає на верховенство права

15. У державі, заснованій на принципі верховенства права, остаточні судові рішення повинні виконуватися, усі без винятку. Повага держави до повноважень судової влади є передумовою довіри суспільства до судів і врешті – до верховенства права. Однак для реального досягнення цього

недостатньо конституційних гарантій незалежності й неупередженості судів, адже розуміння відповідних обов'язків держави має бути інкорпороване до суспільної свідомості та поточної адміністративної практики.

Проблема невиконання судових рішень (так само як „некомплект“ на суддівських посадах та системне недофінансування судової системи) не вирішувалася „політичними“ гілками влади і раніше, що призводило до зниження рівня суспільної довіри до судів. **Однак ніколи раніше настільки цілеспрямовано не ухвалювалася законодавча норма, якою зумовлювалося невиконання судових рішень.** На цей раз рішення законодавця відверто було спрямоване на формування неконституційної практики. Положенням 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–ІХ (далі – Закон № 553) передбачено, що тимчасово, з дня набрання цим законом чинності до 1 січня 2021 року, не застосовуються норми частини першої статті 25 Бюджетного кодексу України. У свою чергу, частина перша статті 25 Бюджетного кодексу України передбачає: „Казначейство України здійснює безспірне списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду“. Це означає, що **встановлена законодавцем заборона на застосування цієї норми є, власне, блокуванням виконання судових рішень.**

16. Однак Конституція України забороняє такий підхід. Однією з основних засад судочинства в Україні є обов'язковість судового рішення (пункт 9 частини другої статті 129 Основного Закону України).

Відповідно до частини першої статті 129¹ Конституції України суд ухвалює рішення іменем України; судові рішення є обов'язковим до виконання. Зазначене означає, що **конституційним обов'язком для всіх органів державної влади є виконання судових рішень.** Від виконання судових рішень залежить дієвість принципів захисту прав людини (стаття 3 Основного Закону України) та верховенства права (стаття 8 Конституції України).

17. Суд неодноразово наголошував, що невиконання судового рішення загрожує сутності права на справедливий розгляд судом (перше речення абзацу другого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012).

У Доповіді Європейської Комісії „За демократію через право“ (Венеційська Комісія) „Мірило правовладдя“, ухваленій на 106-му пленарному засіданні 11–12 березня 2016 року, зазначено з цього приводу: „Судові рішення є дуже важливими для виконання конституції та законодавства. Право на справедливе судочинство і саме правовладдя загалом втрачають будь-який зміст, якщо судові рішення не виконано“ (пункт 107).

Крім того, принцип поділу державної влади (стаття 6 Конституції України) не втрачає будь-який зміст, якщо законодавчий орган ухваленим рішенням (законом) може блокувати виконання рішень іншої гілки влади – судової.

Незалежність судів як конституційна гарантія, встановлена в частині першій статті 126 Конституції України, також опиняється під загрозою, якщо виконання судових рішень поставлено в залежність від волі законодавця.

Отже, можна дійти висновку, що положення абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II „Прикінцеві положення“ Закону № 553 не може бути узгоджене з положеннями частини першої статті 8, частини першої статті 55, частини першої статті 126, пункту 9 частини другої статті 129, статті 129¹ Конституції України.

V. Висновки

Конституція України, гарантуючи серед пріоритетних конституційних цінностей життя і здоров'я людини, не виключає можливості законодавця встановити надзвичайні заходи, у тому числі обмеження, за наявності загроз для таких цінностей. Однак у цій ситуації безумовно законодавець і уряд України мають забезпечити узгодження між цінністю охорони здоров'я та

повагою до прав і свобод людини, які гарантуються в Україні. Насамперед ідеться про особисту свободу, свободу пересування, право на приватне життя, право на підприємництво та колективну свободу вираження думки й слова.

Суд у цілому правильно оцінив конституційність нормативних актів, які були піддані ним контролю, але обмежився визнанням неконституційними лише законодавчих положень, утримавшись із формальних мотивів від оцінки конституційності Постанови № 392. Цим самим не вдалося досягти ефективного рівня захисту конституційних прав людини, які й надалі обмежуються через неконституційні механізми.



Суддя
Конституційного Суду України

В. В. ЛЕМАК