



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
Р І Ш Е Н Н Я
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Бюджетного кодексу України

м. К и ї в
26 березня 2020 року
№ 6-р/2020

Справа № 1-223/2018(2840/18)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Туницького Олександра Миколайовича – головуючого,
Головатого Сергія Петровича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Завгородньої Ірини Миколаївни – доповідача,
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 Годосьовича,
Юровської Галини Валентинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення пункту 26 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Бюджетного кодексу України.

Заслухавши суддю-доповідача Завгородню І.М. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 50 народних депутатів України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати таким, що не відповідає статті 1, частині другій статті 3, статті 6, частинам першій, другій статті 8, частині другій статті 19, частині третій статті 22, пункту 14 частини першої статті 92, частині другій статті 131¹ Конституції України (є неконституційним), окреме положення пункту 26 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс) у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами (далі – Закон) застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Автори клопотання зазначають, що «вирішення питання заробітної плати прокурорів, передбаченої статтею 81 Закону України „Про прокуратуру“ як це закріплено у пункті 26 „Прикінцеві та перехідні положення“ Бюджетного кодексу України, порушує конституційний принцип пріоритету (верховенства) закону і посягає на верховенство права як основоположний принцип правової держави».

Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що, доповнивши розділ VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу пунктом 26, Верховна Рада України надала Кабінету Міністрів України право самостійно своїми нормативно-правовими актами вирішувати питання заробітної плати прокурорів. Народні депутати України наголошують, що матеріальне, соціальне та пенсійне забезпечення прокурорів є невід'ємною частиною організації і діяльності прокуратури, що відповідно до пункту 14 частини першої статті 92, частини другої статті 131¹ Основного Закону України має визначатися

виключно законом України, а не актами Кабінету Міністрів України, як це передбачено оспорюваним положенням Кодексу. Верховна Рада України, делегуючи свої повноваження Кабінету Міністрів України, порушує конституційний принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, створює загрозу для незалежності прокурорів та посягає на гарантії фінансування прокуратури (виключно в установленому законом порядку) як засади організації та діяльності прокуратури в цілому.

Крім того, автори клопотання стверджують, що положення пункту 26 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу зменшує розмір визначеної Законом заробітної плати прокурора, звужує зміст та обсяг прав прокурора на заробітну плату, яка визначена Законом і має забезпечувати гідний життєвий рівень.

2. Вирішуючи порушене у конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. В Україні діє прокуратура, яка здійснює підтримання публічного обвинувачення в суді, організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом; організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом (частини перша, друга статті 131¹ Конституції України).

Конституційний Суд України у Рішенні від 3 жовтня 2001 року № 12-рп/2001 зазначив, що стале забезпечення фінансування, зокрема, органів прокуратури, робота якої тісно пов'язана з діяльністю судів, є однією з конституційних гарантій реалізації прав і свобод громадян, їх судового захисту (абзац п'ятий пункту 4 мотивувальної частини). Потреба у належному матеріальному забезпеченні прокурорів впливає з характеру покладених на них службових обов'язків у зв'язку з виконанням ними функцій держави, є

гарантією незалежності їх діяльності у ефективному судовому захисті прав громадян.

У Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленій на її 724-му засіданні 6 жовтня 2000 року, № Res (2000)19 зазначено, що „у країнах, у яких прокуратура є незалежною від уряду, держава має вжити ефективних заходів для того, щоб гарантувати закріплення в законі суті й обсягу незалежності прокуратури“ (пункт 14).

Отже, незалежність прокурорів не є прерогативою або наданим привілеєм, а є гарантією справедливого, неупередженого та ефективного здійснення ними своїх повноважень (своєї діяльності).

2.2. За Конституцією України 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 (частина друга статті 19). Виключно законами України визначаються, зокрема, організація і діяльність прокуратури (пункт 14 частини першої статті 92, частина друга статті 131¹ Основного Закону України). Оскільки норми Основного Закону України, якими передбачено перелік питань, що регулюються виключно законами України, мають імперативний характер, то всі рішення мають бути ухвалені у формі закону.

Закон, як передбачено у його преамбулі, визначає правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також систему прокуратури України. Однією із засад, на яких ґрунтується діяльність прокуратури, визначено незалежність прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків (пункт 5 статті 3 Закону).

Згідно із частиною першою статті 16 Закону незалежність прокурора забезпечується, зокрема, заборонаю незаконного впливу, тиску чи втручання у

здійснення повноважень прокурора (пункт 3); установленим законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури (пункт 4); належним матеріальним, соціальним та пенсійним забезпеченням прокурора (пункт 5).

Здійснюючи функції прокуратури, прокурор керується у своїй діяльності лише Конституцією та законами України (частина друга статті 16 Закону). Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші державні органи, їх посадові та службові особи, а також фізичні та юридичні особи і їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність прокурора та утримуватися від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення (абзац перший частини п'ятої статті 16 Закону).

Статтею 87 Закону встановлено особливості забезпечення функціонування прокуратури, які полягають у тому, що держава забезпечує фінансування та належні умови функціонування прокуратури і діяльності прокурорів; забезпечення функціонування системи прокуратури передбачає: визначення у Державному бюджеті України видатків на фінансування прокуратури не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення нею повноважень відповідно до закону; законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування прокуратури; гарантування достатнього рівня соціального забезпечення прокурорів.

Статтею 89 Закону визначено засади фінансування прокуратури: фінансування прокуратури здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, не заборонених законодавством, у тому числі у випадках, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги, зареєстрованими в установленому порядку; функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності прокуратури здійснюються Офісом Генерального прокурора. Відповідно до статті 90 Закону фінансування прокуратури здійснюється згідно з кошторисами і щомісячними розписами видатків, затвердженими Генеральним прокурором, у межах річної суми

видатків, передбачених Державним бюджетом України на поточний бюджетний період.

Відповідно до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя, ухваленої на її 724-му засіданні 6 жовтня 2000 року, № Rec (2000)19 „держава повинна вжити заходів, щоб такі необхідні умови для служби, як заробітна плата, строк перебування на посаді і пенсія регулював закон, з урахуванням важливості роботи прокурорів та відповідного віку виходу на пенсію“ (підпункт „Г“ пункту 5).

За Бордоською декларацією „Судді та прокурори у демократичному суспільстві“, ухваленою спільно Консультативною Радою європейських суддів та Консультативною Радою європейських прокурорів 8 грудня 2009 року, „для забезпечення незалежного статусу прокурорів необхідно, зокрема, щоб умови оплати їх праці забезпечувалися гарантіями, передбаченими законом“ (пункт 8).

Конституційний Суд України відповідно до своїх юридичних позицій, за якими метою нормативного регулювання, зокрема питань соціального захисту працівників прокуратури, є уникнення втручання інших органів влади в діяльність прокуратури; питання пенсійного забезпечення прокурорів має визначати Верховна Рада України законом, а не Кабінет Міністрів України підзаконним актом (абзаци шостий, восьмий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 13 грудня 2019 року № 7-р(II)/2019).

Таким чином, однією з необхідних передумов незалежної діяльності прокуратури, неупередженого, об’єктивного, безстороннього виконання прокурорами своїх функцій є заходи щодо їх юридичного захисту, належного рівня матеріального та соціального забезпечення прокурорів, які мають бути гарантовані таким чином, щоб не допустити тиску, що може спричинити вплив на прийняті ними рішення. Це може бути реалізовано лише шляхом визначення відповідним законом України належних умов для функціонування прокуратури та системи фінансування, у тому числі регулювання заробітної плати прокурора

для забезпечення неупередженості при реалізації встановлених Конституцією та законами України повноважень.

Отже, заробітна плата прокурорів, як елемент організації та порядку діяльності прокуратури в розумінні статті 131¹ Основного Закону України, має визначатися виключно законом, а тому положення пункту 26 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, є таким, що суперечить частині другій статті 131¹ Основного Закону України.

2.3. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8).

Юридична визначеність є ключовою у розумінні верховенства права; держава зобов'язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; юридична визначеність передбачає, що норми мають бути зрозумілими і точними, а також спрямованими на забезпечення постійної прогнозованості ситуацій і правовідносин.

У контексті статті 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов юридичної дійсності та його впевненість у своєму юридичному становищі, а також захист від свавільного втручання держави. Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну стабільність чинного законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування).

За Конституцією України виключно законами України встановлюються, зокрема, Державний бюджет України і бюджетна система України (пункт 1 частини другої статті 92).

Відповідно до Кодексу визначаються правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин та відповідальність за порушення бюджетного законодавства (преамбула); регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу (стаття 1). Отже, Кодекс має своє специфічне призначення, тобто регулює правовідносини у бюджетній сфері.

Конституційний Суд України зазначив, що „предмет регулювання Кодексу, так само як і предмет регулювання законів України про Державний бюджет України на кожний рік, є спеціальним, обумовленим положеннями пункту 1 частини другої статті 92 Основного Закону України... Кодексом не можна вносити зміни до інших законів України, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, а також встановлювати інше (додаткове) законодавче регулювання відносин, відмінне від того, що є предметом спеціального регулювання іншими законами України“ (абзаци шостий, восьмий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020).

Відповідно до підпункту 5 пункту 63 розділу I Закону України „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин“ від 28 грудня 2014 року № 79–VIII розділ VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу доповнено, зокрема, пунктом 26, яким встановлене відмінне від спеціального нормативного регулювання заробітної плати прокурора, закріпленого частиною першою статті 81 Закону, за якою заробітна плата прокурора регулюється Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами.

Наділивши Кабінет Міністрів України повноваженнями встановлювати порядок та розміри заробітної плати прокурора, законодавець запровадив відмінне від передбаченого положеннями статті 81 Закону нормативне регулювання заробітної плати прокурора.

Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що окреме положення пункту 26 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Кодексу, згідно з яким норми і положення статті 81 Закону застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування, спричиняє юридичну невизначеність при застосуванні зазначених норм Кодексу та Закону, а отже, є таким, що суперечить принципу верховенства права, передбаченого частиною першою статті 8 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², частинами першою, другою статті 152, статтею 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“ Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), окреме положення пункту 26 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Бюджетного кодексу України у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування.

2. Положення пункту 26 розділу VI „Прикінцеві та перехідні положення“ Бюджетного кодексу України у частині, яка передбачає, що норми і положення статті 81 Закону України „Про прокуратуру“ від 14 жовтня 2014 року № 1697–VII зі змінами застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов’язкового

державного соціального страхування, визнане неконституційним, втрачає чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. 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