

**Конституційний Суд України**  
01033, м.Київ, вул.Жилянська, 14

**суб'єкта права на конституційне звернення  
з питань офіційного тлумачення  
Конституції України та законів України –  
громадянина України  
Цвікілевича Мирослава Степановича**

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗВЕРНЕННЯ**  
**про офіційне тлумачення ч.1 ст.81 Закону України «Про прокуратуру»**  
**від 14.10.2014 № 1697-VII**

Відповідно до ч.4 ст.13 Закону України «Про Конституційний Суд України» звертаюся з даним конституційним зверненням про надання висновку у справі щодо офіційного тлумачення ч.1 ст.81 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII.

Починаючи з 20.08.1999 і дотепер я працюю на різних посадах в органах прокуратури області. На даний час працюю на посаді прокурора області відповідно до наказу Генерального прокурора України

В провадженні окружного адміністративного суду перебуває адміністративна справа № за моїм позовом до прокуратури області, третя особа – Генеральна прокуратура України про визнання протиправними дій щодо ненарахування та невиплати заробітної плати за період з 01.07.2015 до 16.12.2015 включно відповідно до ст.81 Закону України «Про прокуратуру» та стягнення заборгованості з виплати заробітної плати за указаний період (копія ухвали від 27.04.2016 про відкриття провадження в адміністративній справі додається, Додаток № 1).

За результатами вивчення судової практики розгляду аналогічних справ встановлено винесення судами різних за своїм змістом рішень за однакових юридично значимих обставин, які набрали законної сили, що вказує на неоднозначність застосування норм ч.1 ст.81 Закону України «Про прокуратуру».

В одних випадках апеляційними адміністративними судами залишаються без змін постанови судів першої інстанції *про задоволення позовів* – постанова апеляційного адміністративного суду від 26.04.2016 у справі № ухвала апеляційного адміністративного суду від 01.06.2016 у справі

Постановами апеляційного адміністративного суду від 28.03.2016 у справі № та від 19.04.2016 у справі № скасовано постанови судів першої інстанції та ухвалено нові, якими позовні вимоги задоволено.

В інших справах залишено без змін постанови окружних адміністративних судів про відмову у задоволенні позовів – ухвали апеляційного адміністративного суду від 09.02.2016 у справі № апеляційного адміністративного суду від 22.03.2016 у справі № апеляційного адміністративного суду від 26.04.2016 у справі № апеляційного адміністративного суду від 19.05.2016 у справі № , апеляційного адміністративного суду від 16.06.2016 у справі № , апеляційного адміністративного суду від 06.07.2016 у справі №

Відмовляючи в задоволенні позовних вимог щодо виплати працівникам прокуратури заробітної плати відповідно до ст.81 Закону України «Про прокуратуру» свої рішення суди обґрунтовують п.9 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» від 28.12.2014 № 80-VIII, яким встановлено, що норми і положення ст.81 Закону України «Про прокуратуру» застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів.

Зазначені вище постанови та ухвали судів, розміщені у Єдиному державному реєстрі судових рішень додаються (Додатки № 2 –11).

У діяльності органів прокуратури України також відсутнє однозначне застосування норм ч.1 ст.81 Закону України «Про прокуратуру».

При нарахуванні та виплаті мені заробітної плати з 01.07.2015 прокуратура області виходила з того, що заробітну плату прокурора визначено ст.81 Закону України «Про прокуратуру», проте її не застосовувала, оскільки відповідно до п.9 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» ця норма закону застосовується в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України, виходячи з наявних фінансових ресурсів держбюджету (Додаток № 12).

В то же час, Генеральною прокуратурою України та Радою прокурорів України з метою забезпечення виконання та практичної реалізації ст.81 Закону України «Про прокуратуру» неодноразово інформувались Президент України та Прем'єр-міністр України про невідповідність законодавчо встановленого та фактичного розміру заробітної плати прокурорів, ігнорування норм закону щодо фінансування органів прокуратури та наявних вибіркового дискримінаційних підходів в оплаті праці прокурорів (Додатки № 13 – 17).

Різне практичне застосування указаної норми закону органами прокуратури, які відповідно до ст.1, 7 Закону України «Про прокуратуру» становлять єдину систему, по своїй суті є повністю суперечливим та неприпустимим.

Таким чином, неоднакове застосування положень ч.1 ст.81 Закону України «Про прокуратуру» може призвести до реального порушення мого конституційного права на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом, гарантованого ч.4 ст.43

Конституції України у разі неправильного застосування судом цієї норми права під час розгляду мого адміністративного позову.

Наведене свідчить про необхідність офіційного тлумачення зазначеної вище норми закону з метою його однозначного застосування судами України, іншими органами державної влади, захисту конституційних прав громадян та забезпечення практичної реалізації і дії встановленого ч.1 ст.8 Конституції України принципу верховенства права.

Відповідно до ст.8 Конституції України, 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. Норми Конституції є нормами прямої дії.

Частиною 4 ст.43 Конституції України кожному гарантовано право на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом.

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 (ч.2 ст.19 Конституції України).

Правові, організаційні, економічні та соціальні умови діяльності працівників прокуратури врегульовано Законом України «Про прокуратуру».

Розмір заробітної плати прокурора з 01.07.2015 визначено ст.81 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII (далі – Закон). Заробітна плата прокурора регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами (ч.1 ст.81 Закону).

Згідно із ст.87 Закону України «Про прокуратуру» 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 її повноважень відповідно до закону; законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування прокуратури; гарантування достатнього рівня соціального забезпечення прокурорів.

Однією з основоположних засад діяльності прокуратури є встановлений п.5 ч.1 ст.3 Закону України «Про прокуратуру» принцип незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків. Гарантії незалежності прокурора забезпечуються, зокрема, установленим порядком фінансування діяльності прокуратури, належним матеріальним забезпеченням прокурора (п.4, п.5 ч.1 ст.16 згаданого Закону).

Відсутність у бюджетних призначеннях органів прокуратури коштів для реалізації вимог Закону не є підставою для зменшення посадових окладів, надбавок до них та фінансування передбачених законом гарантій, пільг та компенсацій.

Законодавство, що визначає фінансові зобов'язання держави, має первинний характер, а бюджетне законодавство – похідний від нього характер.

Так, Конституційний Суд України в п.3.3 рішення від 27.11.2008 № 26-рп/2008 зазначає: «Закон про Державний бюджет України як правовий акт, що має

особливий предмет регулювання (визначення доходів та видатків на загальносуспільні потреби), створює належні умови для реалізації законів України, інших нормативно-правових актів, ухвалених до його прийняття, які передбачають фінансові зобов'язання держави перед громадянами і територіальними громадами. Саме у виконанні цих зобов'язань утверджується сутність держави як соціальної і правової.

Відповідно до ст.ст.1, 3 Конституції України та принципів бюджетної системи держава не може довільно відмовлятися від взятих на себе фінансових зобов'язань, передбачених законами, іншими нормативно-правовими актами, а повинна діяти ефективно і відповідально в межах чинного бюджетного законодавства».

Закон про Державний бюджет України як правовий акт, чітко зумовлений поняттям бюджету як плану формування та використання фінансових ресурсів, має особливий предмет регулювання, відмінний від інших законів України – він стосується виключно встановлення доходів і видатків держави на загальносуспільні потреби, тому цим законом не можуть вноситись зміни, зупинятись дія чинних законів України, а також встановлюватися інше (додаткове) правове регулювання відносин, що є предметом інших законів України» (п.4 рішення Конституційного Суду України від 09.07.2007 № 6-рп/2007).

У п.5.4 рішення від 22.05.2008 № 10-рп/2008) Конституційний Суд України вказує, що Закон про Держбюджет є основним фінансовим документом держави. Через своє спеціальне призначення цей закон не повинен регулювати відносини в інших сферах суспільного життя. Конституція України не надає закону про Держбюджет вищої юридичної сили стосовно інших законів. Законом про Держбюджет не можна вносити зміни до інших законів, зупиняти їх дію чи скасовувати їх, оскільки з об'єктивних причин це створює протиріччя у законодавстві, і, як наслідок – скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина

В рішенні від 08.11.2005 у справі «Кечко проти України» (заява № 63134/00) Європейський Суд з прав людини констатує про неприйняття аргументів Уряду щодо бюджетних асигнувань, оскільки органи державної влади не можуть посылатись на відсутність коштів як на причину невиконання своїх зобов'язань (п.26 рішення).

Окрім того, в Законі України «Про прокуратуру» будь-яких застережень щодо його застосування з урахуванням норм Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» немає.

Відповідно до п.1 п.13 Розділу XIII Закону України «Про прокуратуру», Кабінету Міністрів України доручено у 3-місячний строк з дня, наступного за днем опублікування цього Закону: привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом; забезпечити приведення нормативно-правових актів міністерств та інших відповідних центральних органів виконавчої влади України у відповідність із цим Законом. Проте, Кабінетом Міністрів України вимоги Закону не виконані.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України (ч.2 ст.113 Конституції України), а тому нормативно-правові акти

Зміну не можуть суперечити Конституції та Законам, що кореспондується з нормами ст.8 Основного Закону.

Разом з тим, відсутність механізму реалізації права прокурора на заробітну плату в розмірі, передбаченому Законом у зв'язку з невнесенням відповідних змін до постанови Кабінету Міністрів України від 31.05.2012 № 505, не є підставою для порушення гарантованого права, оскільки закони України мають вищу юридичну силу ніж постанова Кабінету Міністрів України, а також, у зв'язку з тим, що відповідно до Конституції України кожен має право на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом.

Аналогічна правова позиція викладена у рішенні Конституційного Суду України від 08.07.2016 № 5-рп/2016.

Європейський Суд з прав людини у рішенні від 24.04.2015 в справі «Будченко проти України» (заява № 38667/06) вказує, що відсутність механізму реалізації законодавчого положення становить втручання у право заявника за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції. Найважливішою вимогою ст.1 Першого протоколу є те, що будь-яке втручання органу влади у мирне володіння майном має бути законним (п.39, 40 згаданого рішення).

Враховуючи наведене, керуючись п.2 ст.150 Конституції України, п.4 ст.13, 42, 43 Закону України «Про Конституційний Суд України», –

### **ПРОШУ:**

Дати офіційне тлумачення положень ч.1 ст.81 Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, роз'яснивши волю законодавця, матеріалізовану у вказаній нормі права з метою правильної її реалізації, унеможливлення її суперечливого застосування з огляду на викладені у даному конституційному зверненні обставини.

### **Перелік документів і матеріалів, що додаються:**

1. копія ухвали окружного адміністративного суду від 27.04.2016 про відкриття провадження в адміністративній справі № \_\_\_\_\_ на 1 арк.;
2. постанова апеляційного адміністративного суду від 26.04.2016 у справі № \_\_\_\_\_ на 9 арк.;
3. ухвала апеляційного адміністративного суду від 01.06.2016 у справі № \_\_\_\_\_ на 6 арк.;
4. постанова апеляційного адміністративного суду від 28.03.2016 у справі № \_\_\_\_\_ на 6 арк.;
5. постанова апеляційного адміністративного суду від 19.04.2016 у справі № \_\_\_\_\_ на 4 арк.;
6. ухвала апеляційного адміністративного суду від 09.02.2016 у справі № \_\_\_\_\_ на 3 арк.;
7. ухвала апеляційного адміністративного суду від 22.03.2016 у справі № \_\_\_\_\_ на 3 арк.;
8. ухвала апеляційного адміністративного суду від 26.04.2016 у справі № \_\_\_\_\_ на 4 арк.;
9. ухвала апеляційного адміністративного суду від 19.05.2016 у справі № \_\_\_\_\_ на 6 арк.;

10. ухвала апеляційного адміністративного суду від 16.06.2016 у справі № на 5 арк.;
11. ухвала апеляційного адміністративного суду від 06.07.2016 у справі № на 5 арк.;
12. копія листа прокуратури області від 06.04.2016 № на 2 арк.;
13. копія листа Генеральної прокуратури України від 28.12.2015 № 12/2-308-вих-15 на ім'я Прем'єр-міністра України на 2 арк.;
14. копія листа Генеральної прокуратури України від 10.02.2016 № 18-230-вих-16 на ім'я Прем'єр-міністра України на 2 арк.;
15. копія листа Генеральної прокуратури України від 26.02.2016 № 18-357-вих-16 на ім'я Прем'єр-міністра України на 2 арк.;
16. копія листа Генеральної прокуратури України від 10.02.2016 № 18-229-вих-16 на ім'я Президента України на 1 арк.;
17. копія листа Ради прокурорів України від 06.05.2016 № 23/1/1-67вих-16 на ім'я Прем'єр-міністра України на 3 арк.

Відповідно до вимог ч.3 ст.42 Закону України «Про Конституційний Суд України» конституційне звернення подається у трьох примірниках

**З повагою**

**Суб'єкт права на конституційне звернення –  
громадянин України**

**Цвікілевич М.С.**

15 липня 2016 року