

ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ ПРО ПРОЖИТКОВИЙ МІНІМУМ У МЕХАНІЗМІ НАРАХУВАННЯ ГРОШОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

PRACTICAL PROBLEMS OF IMPLEMENTING THE STANDARDS ON THE MINIMUM LIVING WAGE IN THE MECHANISM OF CALCULATING MONEY SECURITY FOR MILITARY SERVICEMEN: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ANALYSIS

Митровка Я.В., к.ю.н., доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

У статті досліджуються проблеми адміністративно-правового регулювання грошового забезпечення військовослужбовців у контексті застосування прожиткового мінімуму як розрахункової величини для визначення посадових окладів. Особливу увагу приділено аналізу правових наслідків встановлення Кабінетом Міністрів України фіксованого значення прожиткового мінімуму для обчислення грошового забезпечення. Такий підхід виявив суперечність між нормами законів України, які щорічно встановлюють нові соціальні стандарти у сфері доходів населення та підзаконними актами, що призвело до нормативної колізії та заниження обсягів грошового забезпечення військовослужбовців.

Встановлено, що відповідна норма пункту 4 постанови Кабінету Міністрів України № 704 у редакції постанови № 103 та № 481 суперечить чинному законодавству.

У межах статті проаналізовано судову практику як інструмент контролю повноважень уряду у сфері публічного фінансового управління. Визначено, що ігнорування правозастосування Верховного Суду з боку органів виконавчої влади, зокрема при прийнятті постанови КМУ № 481 у травні 2023 року, свідчить про наявність системної проблеми в механізмі правозастосування. Наголошено, що публічна влада при реалізації регуляторної функції у сфері соціального забезпечення має дотримуватись ієрархії нормативно-правових актів, а також забезпечувати фактичну реалізацію судових рішень.

За результатами дослідження сформульовано висновки про необхідність уніфікації підходів до визначення розрахункових величин у підзаконному нормотворенні та забезпечення узгодженості норм Кабінету Міністрів України із нормативними актами вищої юридичної сили. Наголошено на важливості подальших досліджень у сфері нормативної визначеності соціальних гарантій та судового контролю у публічно-правових відносинах. Стаття містить пропозиції щодо удосконалення адміністративного законодавства у соціально-чутливих питаннях грошового забезпечення військовослужбовців. Підкреслено важливість подальших досліджень у сфері адміністративно-правового механізму соціального забезпечення як інструменту зміцнення правової держави.

Ключові слова: військовослужбовець, розрахункова величина, прожитковий мінімум, колізія норм права.

The article examines the problems of administrative and legal regulation of the monetary support of military personnel in the context of using the subsistence minimum as a calculation value for determining official salaries. Particular attention is paid to the analysis of the legal consequences of the establishment by the Cabinet of Ministers of Ukraine of a fixed value of the subsistence minimum for calculating cash benefits. This approach revealed a contradiction between the norms of the laws of Ukraine, which annually establish new social standards in the field of population income, and by-laws, which led to a regulatory conflict and an underestimation of the amounts of financial support for military personnel.

It has been established that the relevant provision of paragraph 4 of Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 704 as amended by Resolutions No. 103 and No. 481 contradicts the current legislation.

The article analyzes judicial practice as a tool for controlling the government's powers in the field of public financial management. It was determined that the ignoring of the Supreme Court's law enforcement by the executive authorities, in particular when adopting Resolution No. 481 of the Cabinet of Ministers of Ukraine in May 2023, indicates the presence of a systemic problem in the law enforcement mechanism. It is emphasized that public authorities, when implementing the regulatory function in the field of social security, must adhere to the hierarchy of regulatory and legal acts, as well as ensure the actual implementation of court decisions.

Based on the results of the study, conclusions were formulated on the need to unify approaches to determining calculated values in subordinate legislation and to ensure the consistency of the norms of the Cabinet of Ministers of Ukraine with regulatory acts of higher legal force. The importance of further research in the field of normative certainty of social guarantees and judicial control in public legal relations is emphasized. The article contains proposals for improving administrative legislation in socially sensitive issues of financial support for military personnel. The importance of further research in the field of administrative and legal mechanisms of social security as a tool for strengthening the rule of law is emphasized.

Key words: military personnel, estimated value, subsistence minimum, conflict of laws.

Забезпечення належного рівня соціальних гарантій для військовослужбовців є ключовим елементом стабільного функціонування сектору безпеки і оборони, особливо в умовах воєнного стану та масштабної збройної агресії проти України. Одним із фундаментальних інструментів реалізації таких гарантій виступає механізм нарахування грошового забезпечення, у структурі якого визначальну роль відіграють посадові оклади та оклади за військовим (спеціальним) званням. Правильне визначення розрахункової величини, зокрема прожиткового мінімуму, має пряме значення для розміру не лише базових виплат, а й для похідних видів грошового забезпечення.

У практиці правозастосування виникла ситуація, за якої Кабінет Міністрів України встановив фіксоване значення прожиткового мінімуму на рівні 1 січня 2018 року як базу для

розрахунку окладів військовослужбовцям, що суперечить законам України, зокрема законам про державний бюджет, які щорічно затверджують нові соціальні стандарти. Таке регулювання призвело до тривалого заниження обсягів грошового забезпечення військовослужбовців і стало предметом розгляду в адміністративних судах, які в окремих випадках визнали відповідні положення підзаконних актів незаконними.

Указана проблема виявляє типові ознаки нормативної колізії між актами різної юридичної сили, демонструє межі дискреції органів виконавчої влади у сфері публічного регулювання, а також актуалізує питання ефективності адміністративно-правових механізмів судового контролю. Недостатнє наукове опрацювання зазначеної проблеми в контексті системного аналізу норм матеріального права зумовлює необхідність її поглибленого дослідження.

Метою дослідження є з'ясування адміністративно-правової природи та правових наслідків застосування фіксованої розрахункової величини (прожиткового мінімуму) при обчисленні грошового забезпечення військовослужбовців, виявлення причин нормативної колізії між законодавчими та підзаконними актами у цій сфері, а також формулювання пропозицій щодо удосконалення правово-застосовної та нормотворчої практики у сфері публічного фінансового управління.

Джерельну базу дослідження становить комплекс нормативно-правових актів та судових рішень. Основу нормативної бази становлять положення Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [1], Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [2], а також підзаконні нормативні акти, зокрема постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 № 704 «Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб» та зміни до неї [3].

У науковій літературі дана проблема досліджена недостатньо, переважна більшість праць зосереджена на загальних питаннях соціального забезпечення військовослужбовців, без належного аналізу адміністративно-правових наслідків нормативної колізії між законом і підзаконними актами у сфері розрахункових величин для визначення розміру грошового забезпечення військовослужбовців [4, с. 257-258].

Відповідно до ч. 1 ст. 9 ЗУ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» держава гарантує військовослужбовцям достатнє матеріальне, грошове та інші види забезпечення в обсязі, що відповідає умовам військової служби, стимулює закріплення кваліфікованих військових кадрів [1]. Згідно ч. 4 ст. 9 вказаного закону грошове забезпечення виплачується у розмірах, що встановлюються Кабінетом Міністрів України, та повинно забезпечувати достатні матеріальні умови для комплектування Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів кваліфікованим особовим складом, враховувати характер, умови служби, стимулювати досягнення високих результатів у службовій діяльності [1].

Згідно із частинами 2 та 3 ст. 9 ЗУ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» до складу грошового забезпечення входять: посадовий оклад, оклад за військовим званням, щомісячні додаткові види грошового забезпечення (підвищення посадового окладу, надбавки, доплати, винагороди, які мають постійний характер, премія); одноразові додаткові види грошового забезпечення [1]. Грошове забезпечення визначається залежно від посади, військового звання, тривалості, інтенсивності та умов військової служби, кваліфікації, наукового ступеня і вченого звання військовослужбовця. Грошове забезпечення підлягає індексації відповідно до закону [1].

Такого ж змісту і пункт 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб» від 30 серпня 2017 № 704 (далі постанова № 704) [3].

Відповідно до пункту 4 Постанови № 704 (у первинній редакції на дату прийняття) встановлено, що розміри посадових окладів, окладів за військовими (спеціальними) званнями військовослужбовців, осіб рядового та начальницького складу визначаються шляхом множення розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня календарного року (але не менше 50 відсотків розміру мінімальної заробітної плати, встановленого законом на 1 січня календарного року), на відповідний тарифний коефіцієнт згідно з додатками 1, 12, 13, 14 [3].

Додатки 1, 12, 13, 14 до Постанови № 704 також містять примітки, відповідно до яких, зокрема посадові оклади за розрядами тарифної сітки та оклади за військовим (спеціальним) званням визначаються шляхом множення розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня календарного року (але не менше 50 відсотків розміру мінімальної заробітної плати, встановленого законом на 1 січня календарного року), на відповідний тарифний коефіцієнт [3].

06.12.2016 Верховна Рада України прийняла Закон України №1774-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», який набрав чинності з 01 січня 2017 року [5].

Пунктом 3 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону встановлено, що мінімальна заробітна плата після набрання чинності цим Законом не застосовується як розрахункова величина для визначення посадових окладів та заробітної плати працівників та інших виплат, крім розрахунку щорічного обсягу фінансування статутної діяльності політичних партій [5].

До внесення змін до законів України щодо незастосування мінімальної заробітної плати як розрахункової величини вона застосовується у розмірі прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року, починаючи з 1 січня 2017 року [5].

Таким чином, з моменту набрання чинності Законом №1774-VIII (01 січня 2017 року) на законодавчому рівні існує єдиний підхід щодо застосування прожиткового мінімуму як розрахункової величини для визначення посадових окладів та заробітної плати працівників та інших виплат.

При цьому згідно зі статтею 6 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», базовим державним соціальним стандартом є прожитковий мінімум, встановлений законом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти [2].

Прожитковий мінімум щороку затверджується Верховною Радою України в законі про Державний бюджет України на відповідний рік [2].

Незалежно від наведених норм актів вищої юридичної сили до набрання чинності постанови № 704 (01 березня 2018 року) [3] вищезазначену первинну редакцію пункту 4 було викладено в новій редакції згідно пп. 1 пункту 3 «Змін, що вносяться до постанов Кабінету Міністрів України», що затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 № 103 (далі постанова № 103) [6], яка набрала чинності 24 лютого 2018 року, а саме у наступній редакції: «4. Установити, що розміри посадових окладів, окладів за військовими (спеціальними) званнями військовослужбовців, осіб рядового та начальницького складу визначаються шляхом множення розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня 2018 року, на відповідний тарифний коефіцієнт згідно з додатками 1, 12, 13 і 14» [6].

Тобто на момент набрання чинності постановою № 704 первинний зміст пункту 4 був викладений у іншій редакції та визначав, що при обчисленні розмірів посадових окладів, окладів за військовими (спеціальними) званнями військовослужбовців, осіб рядового та начальницького складу використовується такий показник, як «розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня 2018 року», тобто фактично фіксований показник.

Однак текст примітки, зокрема, додатків 1, 14 до постанови № 704 [3], у зв'язку з прийняттям постанови № 103 [6], не змінився, відповідно виникла неузгодженість тексту примітки з положеннями пункту 4 постанови

№ 704 [3] в редакції, викладеній згідно з постановою № 103 [6].

Наслідком неузгодженості при внесенні змін до постанови № 704 та суперечності положень пункту 4, у якому було здійснено прив'язку до розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня 2018 року, вимогам вищезазначених законів стало оскарження вказаного нормативного акту у судовому порядку. Зокрема Постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 29.01.2020 у справі №826/6453/18 [7] визнано протиправним та скасовано пункт 6 постанови Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 № 103 «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб».

У подальшому Кабінет Міністрів України постановою від 28.10.2020 № 1038 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 23.11.2006 № 1644 і від 30.08.2017 № 704» [8] виклав, зокрема, примітку до Додатка 1 до постанови № 704 в новій редакції: «1. Посадові оклади за розрядами тарифної сітки визначаються в порядку, встановленому пунктом 4 постанови Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 року №704. У разі коли розмір окладу визначено у гривнях з копійками, цифри до 4,99 відкидаються, від 5 і вище заокруглюються до 10 гривень».

В аналогічній редакції викладена також і примітка Додатка 14 до постанови № 704 [8].

У контексті вказаного слід зазначити про правозастосування Верховного Суду вказаних норм права у п. 62 постанови Верховного Суду від 02 серпня 2022 у справі № 440/6017/21 [9], а саме: «з 01.01.2020 р. положення пункту 4 Постанови №704 в частині визначення розрахунковою величиною для визначення посадових окладів, розрахованих згідно з Постановою №704 прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня 2018 року, не відповідає правовим актам вищої юридичної сили, згідно із якими прожитковий мінімум як базовий державний стандарт був змінений на відповідний рік у тому числі як розрахункова величина для визначення посадових окладів, заробітної плати, грошового забезпечення працівників державних органів».

Відповідно до ч. 5 ст. 13 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права [10].

З огляду на вказане є недопустимим врегулювання Кабінетом Міністрів України розрахункової величини для визначення посадових окладів військовослужбовців без урахування вищезазначеного правозастосування Верховного Суду та у супереччя вищевказаним правовим актам вищої юридичної сили, якими визначено прожитковий мінімум як базовий державний стандарт.

Слід зауважити, що 12 травня 2023 р. Кабінетом Міністрів України прийнято постанову № 481 «Про скасування підпункту 1 пункту 3 змін, що вносяться до постанов Кабінету Міністрів України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 р. № 103, та внесення зміни до пункту 4 постанови Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 р. № 704», якою було

викладено абзац перший п. 4 постанови № 704 в новій редакції, а саме «установлено, що розміри посадових окладів, окладів за військовими (спеціальними) званнями військовослужбовців, осіб рядового та начальницького складу та деяких інших осіб розраховуються виходячи з розміру 1762 гривні та визначаються шляхом множення на відповідний тарифний коефіцієнт згідно з додатками 1, 12, 13 і 14» [11]. Тобто застосовано конструкцію, яка не враховує вищезазначений підхід нормативних актів вищої юридичної сили, якими визначено прожитковий мінімум як базовий державний стандарт, а знову у супереччя вказаному було застосовано фіксований розмір розрахункової величини, на яку підлягає множенню тарифний коефіцієнт. Такий підхід не тільки суперечить нормативним актам вищої юридичної сили, але й прямо порушує вимоги ч. 5 ст. 13 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» з огляду на вищенаведене.

З огляду на вищезазначене можна прийти до висновків, що грошове забезпечення військовослужбовців є елементом публічно-правового регулювання, який має адміністративно-правову природу та виконує соціальну функцію держави. Його обсяг безпосередньо залежить від нормативно визначених розрахункових величин.

Постанова Кабінету Міністрів України № 704 у редакції, встановленій постановою № 103, закріпила фіксоване значення прожиткового мінімуму (на рівні 1 січня 2018 року) як базу для обчислення посадових окладів військовослужбовців. Такий підхід суперечить нормативним актам вищої юридичної сили, якими визначено прожитковий мінімум як базовий державний стандарт, який щорічно підвищується.

Виникла нормативна колізія між підзаконним та законодавчим регулюванням, що вказує на перевищення меж дискреції органів виконавчої влади та порушення принципу нормативної ієрархії.

Судова практика Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду підтвердила неправомірність застосування фіксованого показника прожиткового мінімуму для обчислення грошового забезпечення.

Кабінет Міністрів України, всупереч нормативним актам вищої юридичної сили та правозастосуванню Верховного Суду, повторно закріпив фіксовану суму у постанові № 481 від 12.05.2023, чим продовжив практику, що суперечить актам вищої юридичної сили.

Адміністративно-правовий аналіз вказаної проблеми засвідчує системні вади у механізмах підзаконного нормотворення, що мають наслідком тривале заниження розміру грошового забезпечення військовослужбовців, а також вимагають впровадження чітких законодавчих гарантій превалювання акту вищої сили в умовах нормативної конкуренції.

Необхідним є усунення колізій шляхом уніфікації законодавчого та підзаконного регулювання, забезпечення належного контролю за правотворчою діяльністю уряду в частині соціальних стандартів, а також посилення практики реалізації судових рішень у сфері публічного фінансового управління.

Вказане обумовлює подальші дослідження у сфері адміністративно-правового механізму соціального забезпечення як інструменту зміцнення правової держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20 грудня 1991 р. № 2011-XII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 15. Ст. 190.
2. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05 жовтня 2000 р. № 2017-III / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 48. Ст. 409.
3. Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 № 704 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2017. № 77. Ст. 2374.
4. Військове право : підручник / Алієв Р.В. та ін. ; за ред. І.М. Коропатніки, І.М.Шопіної. Київ : Алерта, 2019. 648 с.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 06 грудня 2016 р. № 1717-VIII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 2. Ст. 25.

6. Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 № 103 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2018. № 20. Ст. 662.
7. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду. 29 січня 2020. Справа № 826/6453/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87361222> (дата звернення 01.12.2023).
8. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 23.11.2006 № 1644 і від 30.08.2017 № 704 : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2020 № 1038 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2020. № 89. Ст. 2889.
9. Постанова Верховного Суду. 02 серпня 2022. Справа №440/6017/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105564668> (дата звернення 01.12.2023).
10. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
11. Про скасування підпункту 1 пункту 3 змін, що вносяться до постанов Кабінету Міністрів України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 р. № 103, та внесення зміни до пункту 4 постанови Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 р. № 704 : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2023 р. № 481 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2023. № 51. Ст. 2844.