

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ЛЕЖНЄВА Т. М.,
кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри права
(Дніпровський гуманітарний
університет)

УДК 349.232 (477)
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.3.10>

ЩОДО ВСТАНОВЛЕННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ РОЗМІРІВ
ПРОЖИТКОВОГО МІНІМУМУ ДЛЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОСАДОВИХ ОКЛАДІВ
ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ ПРАЦІВНИКІВ

Досліджується питання правомірності встановлення спеціальних розмірів прожиткового мінімуму для визначення посадових окладів окремих категорій працівників. Аналізується відповідна нормотворча практика, вперше реалізована в Законі України «Про державний бюджет на 2021 рік». Доводиться, що така практика: 1) не відповідає правовій та економічній природі прожиткового мінімуму, який має (або принаймні повинен мати) нормативний, об'єктивний і закономірний характер; 2) суперечить приписам законодавства про прожитковий мінімум та реалізована не в межах повноважень Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України; 3) порушує принципи верховенства права, зокрема такі його елементи, як принципи юридичної (правової) визначеності та легітимних (правомірних) очікувань; а також принципи рівності та недискримінації. Відносно ж суддів та прокурорів розглядувана практика також: 1) порушує гарантії (в тому числі конституційні) незалежності суддів і прокурорів; 2) суперечить нормам Законів України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про прокуратуру», які висувають кваліфіковані вимоги до джерел права, в яких можуть об'єктивуватися правові норми, що регулюють питання оплати праці суддів та прокурорів. Таким чином, розглядувана практика є неправомірною. Наведено практику та правові позиції Конституційного Суду України з питань, дотичних до розглядуваного. Висловлюється припущення про те, що надалі питання конституційності відповідних норм Закону України «Про державний бюджет на 2021 рік» буде порушено перед Конституційним Судом України. До цього часу суди, очевидно, стикнуться з необхідністю вирішення відповідних спорів, і в цьому випадку видається, що адекватною стратегією правозастосування має бути не застосування судами спірних положень, а натомість застосування звичайних розмірів прожиткового мінімуму.

Ключові слова: державний бюджет, прожитковий мінімум, оплата праці, оклад, прокурори, судді.

Lezhnieva T. M. On establishing specific rates of living wage for defining salary rate of separate employees categories

The matter of lawfulness of establishing special living wage rates for defining salary rate of separate employees categories is investigated. The relevant rule-making practice, first implemented in the Law of Ukraine “On the State Budget for 2021”, is analyzed. It is proved that such practice: 1) does not correspond to the legal and economic nature of living wage, which has (or at least should have) a normative,



objective and natural character; 2) contradicts the provisions of the legislation on living wage; and had been implemented not within the legal powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine; 3) violates the rule of law principle, in particular its elements such as the principles of legal certainty and legitimate expectations; and the principles of equality and non-discrimination as well. When concerning judges and prosecutors, the investigated practice also: 1) violates the guarantees (including constitutional ones) of judges and prosecutors independence; 2) contradicts the rules of the Laws of Ukraine “On the Judiciary and the Status of Judges” and “On the Prosecutor’s Office”, which set qualified requirements for sources of law, which may objectify the legal rules governing judges and prosecutors remuneration. Thus, the considered practice is unlawful. The practice and legal positions of the Constitutional Court of Ukraine on related issues are given. It is suggested that the Constitutional Court of Ukraine will further face the issue of constitutionality of the relevant provisions of the Law of Ukraine “On the State Budget for 2021”. By then, the courts will obviously be urged to resolve the relevant disputes; and it appears that an adequate enforcement strategy should be not to apply the disputed provisions, but instead to apply the common living wage rates.

Key words: *state budget, living wage, remuneration, salary rate, prosecutors, judges.*

Вступ. Серед поточних тенденцій правового регулювання розмірів оплати праці та соціальних виплат, на жаль, спостерігається така: держава, один раз закріпивши певні стандарти оплати праці та соціальних виплат, всіяко намагається ухилитися від їх виконання, послуговуючись для цього ганебними сурогатними методами. Яскравим прикладом такої політики є сумнозвісний пункт 26 розділу VI. «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України [1], вже визнаний неконституційним в окремих частинах [2; 3]. Втім, держава продовжує намагатися в сумнівні способи зменшити реальний обсяг своїх соціальних зобов’язань. Закон України «Про державний бюджет на 2021 рік» [4] вперше передбачає встановлення розмірів прожиткових мінімумів: (1) «працевдатних осіб, який застосовується для визначення базового розміру посадового окладу судді: з 1 січня – 2102 гривні; (2) працевдатних осіб, який застосовується для визначення посадових окладів працівникам інших державних органів, оплата праці яких регулюється спеціальними законами: з 1 січня – 2102 гривні; (3) працевдатних осіб, який застосовується для визначення посадового окладу прокурора окружної прокуратури: з 1 січня – 1600 гривень» (абзаци 5–7 ч. 1 ст. 7). При цьому «звичайний» прожитковий мінімум для працевдатних осіб встановлено у розмірі: з 1 січня – 2270 гривень, з 1 липня – 2379 гривень, з 1 грудня – 2481 гривня. Таким чином, оплату праці суддів та «працівників інших державних органів, оплата праці яких регулюється спеціальними законами», законодавець пропонує у 2021 році провадити, виходячи із соціальних стандартів 2020 року; а оплату праці прокурорів – виходячи із соціальних стандартів 2017 року (!).

Постановка завдання. Метою статті є з’ясування відповідності встановлення спеціального розміру прожиткового мінімуму для регулювання оплати праці окремих категорій осіб.

Результати дослідження. Спершу звернемося до правової та економічної природи прожиткового мінімуму. Конституція України [5] містить єдину згадку про прожитковий мінімум: ч. 3 ст. 46 передбачає, що «пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом». Вже із цієї короткої згадки зрозуміло, що прожитковий мінімум – це певний встановлений законом об’єктивний стандарт (масштаб, мірило), який корелюється зі здатністю певної грошової суми забезпечувати певний рівень життя людини.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про прожитковий мінімум» [6] «прожитковий мінімум – це вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування



організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості». У цьому легальному визначенні підкреслено такі риси прожиткового мінімуму, як його нормативний характер та об'єктивний, закономірний характер.

Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про прожитковий мінімум» прожитковий мінімум визначається нормативним методом у розрахунку на місяць на одну особу. Згаданий нормативний метод полягає в тому, що у визначенні прожиткового мінімуму береться до уваги вартісне вираження певного нормативного набору товарів та послуг, номенклатура і кількість яких визначені нормативно. Так, відповідні нормативні набори товарів та послуг встановлено Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення» [7].

Цілком імовірно, що для різних осіб відповідні потреби можуть різнитися. Насамперед на характер потреб впливають вік та працездатність. Відповідно, Закон України «Про прожитковий мінімум» у ч. 2 ст. 1 передбачає, що прожитковий мінімум визначається: (1) на одну особу (безвідносно до будь-яких ознак; та (2) окремо для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення: а) дітей віком до 6 років; б) дітей віком від 6 до 18 років; в) працездатних осіб; г) осіб, які втратили працездатність. З відповідною деталізацією по основних соціальних і демографічних груп населення визначено і згадані нормативні набори товарів та послуг.

Поширеним явищем у правовому регулюванні розмірів оплати праці та інших виплат є використання масштабом прожиткового мінімуму. Загалом це відповідає правовій та економічній природі прожиткового мінімуму і передбачено Законом України «Про прожитковий мінімум», який визначає, що прожитковий мінімум застосовується, зокрема, для встановлення розмірів мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги, допомоги сім'ям із дітьми, допомоги по безробіттю, а також стипендій та інших соціальних виплат, виходячи з вимог Конституції України та законів України.

Виправданість застосування з цією метою саме прожиткового мінімуму органічно впливає саме з нормативного, об'єктивного та закономірного характеру. Адже відповідно до ст. 6 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» прожитковий мінімум є встановленим законом базовим державним соціальним стандартом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти.

У зв'язку із цим слід зробити певний висновок: встановлення окремих розмірів прожиткового мінімуму в інтересах визначення розмірів оплати праці тих чи інших категорій осіб суперечить самій економічній та правовій суті прожиткового мінімуму. У цьому випадку нормативний, об'єктивний та закономірний характер прожиткового мінімуму підміняється необґрунтованістю та свавільністю. Таку ситуацію не можна вважати прийнятною, адже, як правильно зазначає М.В. Сокол, «якісна система соціальних стандартів, зокрема прожиткового мінімуму, як основи для визначення мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії за віком та надання соціальних допомог буде можливою в разі чіткого визначення та співвідношення понятійно-категоріального апарату і науково-методичних, обґрунтованих підходів щодо розрахунків споживчого кошика, прожиткового мінімуму та інших соціальних гарантій» [8, с. 845]. На раціональному характері соціальних стандартів наголошує також Е.С. Бондарева [9, с. 6].

Відповідно, новели стосовно прожиткового мінімуму Закону України «Про державний бюджет на 2021 рік» не відповідають вимогам Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» та Закону України «Про прожитковий мінімум» щодо правової та економічної природи прожиткового мінімуму. Крім того, видається, що



Кабінет Міністрів України як розробник проекту вказаного закону та Верховна Рада України, прийнявши вказаний закон, діяли поза межами власних повноважень. Адже Закон України «Про прожитковий мінімум» не лише містить обмежений і закритий перелік основних соціальних і демографічних груп населення, для яких може встановлюватися окремий розмір прожиткового мінімуму. Вказаний закон також прямо встановлює повноваження по закріпленню розміру прожиткового мінімуму. Так, відповідно до ч. 3 ст. 4 Закон України «Про прожитковий мінімум», «прожитковий мінімум на одну особу, а також окремо для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення, щороку затверджується Верховною Радою України в законі про Державний бюджет України на відповідний рік». Таким чином, Верховна Рада України не має повноважень встановлювати інші, ніж передбачено законом, розміри прожиткового мінімуму.

Іншим аспектом проблеми є її рефлексія з точки зору службово-трудових відносин з оплати праці та їх правового регулювання.

Розміри оплати праці суддів, прокурорів законом поставлено в пряму залежність від прожиткового мінімуму. Так, відповідно до Закону України «Про прокуратуру» [10] посадовий оклад прокурора окружної прокуратури становить 15 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року (з 1 січня 2021 року – 20, а з 1 січня 2022 року – 25 таких прожиткових мінімумів) (ч. 3 ст. 81); посадові оклади інших прокурорів, а також Посадові оклади прокурорів, які перебувають на адміністративних посадах, встановлюються пропорційно до посадового окладу прокурора окружної прокуратури (ч. ч. 4, 5 ст. 81). Від посадового окладу залежить переважна більшість інших елементів оплати праці прокурорів (надбавки за вислугу років, премії тощо [Див. додатково: 11; 12]). Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [13] базовий розмір посадового окладу судді становить: 1) судді місцевого суду – 30 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року; 2) судді апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду – 50 таких прожиткових мінімумів; 3) судді Верховного Суду – 75 таких прожиткових мінімумів (ч. 3 ст. 135; з урахуванням рішення Конституційного Суду України від 11.03.2020 року № 4-р/2020 [3]). Так само інші елементи оплати праці (доплати суддів залежать від окладу, а отже, від прожиткового мінімуму (ч. ч. 5–8 ст. 135).

Фактичне зменшення розмірів оплати праці суддів та прокурорів, завуальоване маніпуляціями з різновидами прожиткового мінімуму, має низку правових вад, які ставлять під сумнів їх правомірність.

Формально-юридична вада полягає в тому, що Закон України «Про прокуратуру» та Закон України «Про судоустрій і статус суддів» корелюють оклад саме із прожитковим мінімумом для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року, а не з химерним «прожитковим мінімумом працездатних осіб, який застосовується для визначення розміру окладу тієї чи іншої категорії працівників».

Крім того, вказані закони України з огляду на їхній зміст є єдиними належними джерелами закріплення правових норм щодо оплати праці прокурорів та суддів. Так, відповідно до ч. 1 ст. 81 Закону України «Про прокуратуру» «заробітна плата прокурора регулюється цим Законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами». Аналогічна норма міститься в ч. 1 ст. 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Встановивши розміри окладів суддів і прокурорів у названих законах із кореляцією з прожитковим мінімумом, законодавець установив певний масштаб оплати праці, використавши мірилом прожитковий мінімум як нормативний, об'єктивний та закономірний показник. А тому свавільне відхилення від цього показника введенням «спеціальних» розмірів прожиткового мінімуму є нічим іншим, як зміною регулювання оплати праці прокурорів та суддів. Однак така зміна можлива виключно шляхом внесення змін до Законів України «Про прокуратуру» та «Про судоустрій і статус суддів».

Наступною серйозною проблемою є те, що така бюджетна практика (стосовно будь-яких категорій працівників, не лише суддів та прокурорів) суперечить принципу верхо-



венства права, зокрема таким його елементам, як принципи юридичної (правової) визначеності та легітимних (правомірних) очікувань; а також суперечить принципам рівності та недискримінації. Кореляція розмірів оплати праці зі «стандартним» прожитковим мінімумом, який має нормативний, об'єктивний та закономірний характер, щодо якого зрозумілим є механізм формування, щодо розміру якого можна робити більш-менш точні прогнози, відповідає принципам юридичної визначеності й легітимних очікувань. У свою чергу свавільне встановлення «нестандартних» прожиткових мінімумів для окремих казуальних задач (визначення окладу тієї чи іншої категорії працівників), які не мають нормативного, об'єктивного та закономірного характеру, не можуть бути прогнозованими і встановлюються виключно сваволею законодавця, вже не відповідають принципам юридичної визначеності та легітимних очікувань. Прокурор або суддя вже не можуть досить точно та визначено уявляти свій рівень оплати праці наступного року або через рік, єдине, в чому вони можуть бути певні, це в тому, що такий рівень цілком залежить від сваволі держави, в даному випадку – Верховної Ради України.

Далі розглядувана новаційна бюджетна практика фактично перекреслює функціональне призначення оплати праці як гарантії незалежності прокурорів та суддів. Так, наприклад, відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» діяльність прокуратури ґрунтується, зокрема, на засадах «незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків». А відповідно до п. 4 і 5 ч. 1 ст. 16 Закону України «Про прокуратуру» незалежність прокурора забезпечується: «установленням законом порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури; належним матеріальним, соціальним, пенсійним забезпеченням прокурора». Відповідно до ч. 2 ст. 146 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» «забезпечення функціонування судової влади передбачає, зокрема, законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування судів; гарантування достатнього рівня соціального забезпечення суддів».

Перебираючи на себе свавільне «ручне» управління оплатою праці прокурорів та суддів, Верховна Рада України суттєво порушує принципи незалежності судової влади як окремої гілки влади та прокуратури, яка згідно з національною конституціоналістикою або взагалі вважається такою, що не належить до жодної з традиційних гілок влади, або відноситься (після конституційної реформи щодо правосуддя 2016 року) до судової влади.

У зв'язку з розглядуваною проблемою варто також вказати на низку правових позицій, висловлених щодо суміжних питань вищими судовими органами України. Так, у Рішенні від 11.03.2020 року № 4-р/2020 [14] Конституційний Суд України зазначив таке:

«<...> однією з конституційних гарантій незалежності суддів є особливий порядок фінансування судів; <...> конституційний статус судді передбачає достатнє матеріальне забезпечення судді; <...> суддівська винагорода є гарантією незалежності судді <...>; зменшення органом законодавчої влади розміру посадового окладу судді <...> є посяганням на гарантію незалежності судді <...>»

<...> законодавець не може свавільно встановлювати або змінювати розмір винагороди судді, використовуючи свої повноваження як інструмент впливу на судову владу».

У рішенні Конституційного Суду України від 26 березня 2020 року № 6-р/2020 [3] Конституційний Суд України зазначив таке:

«<...> 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 <...> Потреба у належному матеріальному забезпеченні прокурорів впливає з характеру покладених на них службових обов'язків <...>, є гарантією незалежності їх діяльності в ефективному судовому захисті прав громадян.

<...> однією з необхідних передумов незалежної діяльності прокуратури, неупередженого, об'єктивного, безстороннього виконання прокурорами своїх функцій є заходи щодо <...> належного рівня матеріального <...> забезпечення прокурорів, які мають бути гарантовані таким чином, щоб не допустити тиску <...>».



Висновки. Новаційна практика бюджетної нормотворчості, втілена в Законі України «Про державний бюджет на 2021 рік», яка полягає у встановленні диференційованих розмірів прожиткового мінімуму, котрі застосовуються до окремих категорій працівників: 1) не відповідає правовій та економічній природі прожиткового мінімуму; 2) суперечить приписам профільного законодавства про прожитковий мінімум; реалізована не в межах повноважень Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України; 3) порушує принцип верховенства права, зокрема такі його елементи, як принципи юридичної (правової) визначеності та легітимних (правомірних) очікувань; а також принципи рівності та недискримінації. Відносно ж суддів та прокурорів розглядувана практика також: 1) порушує гарантії (в тому числі конституційні) незалежності суддів та прокурорів; 2) суперечить нормам Законів України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про прокуратуру», які висувають кваліфіковані вимоги до джерел права, в яких можуть об'єктивуватися правові норми, що регулюють питання оплати праці суддів та прокурорів. Таким чином, розглядувана практика є неправомірною. Слід очікувати, що надалі питання конституційності відповідних норм Закону України «Про державний бюджет на 2021 рік» буде порушено перед Конституційним Судом України. Дотепер суди, які входять до системи судоустрою України, очевидно, стикнуться з необхідністю вирішення відповідних спорів, і в цьому випадку видається, що адекватною стратегією правозастосування має бути не застосування судами спірних положень, а застосування натомість звичайних розмірів прожиткового мінімуму.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Рішення Конституційного Суду України від 27 лютого 2020 року № 3-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-20>
3. Рішення Конституційного Суду України від 26 березня 2020 року № 6-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-20>
4. Про Державний бюджет України на 2021 рік : Закон України від 15.12.2020 року № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20>
5. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про прожитковий мінімум : Закон України від 15.07.1999 року № 966-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14>
7. Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 року № 780. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/780-2016-%D0%BF>
8. Сокол М.В. Прожитковий мінімум та його значення у формуванні якісної системи соціальних стандартів. *Форум права*. 2012. № 4. С. 841–846.
9. Бондарева Э.С. Социальные стандарты по трудовому праву и праву социального обеспечения : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук.: 12.00.05. Москва, 2008. 26 с.
10. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 року № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
11. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників органів прокуратури : постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2012 року № 505. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2012-%D0%BF>
12. Про умови оплати праці прокурорів : постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 року № 1155. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1155-2019-%D0%BF>
13. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>
14. Рішення Конституційного Суду України від 11.03.2020 року № 4-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-20>

