



ОН

**ПРОФСПІЛКА ПРАЦІВНИКІВ
ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**TRADE UNION OF EDUCATION AND
SCIENCE WORKERS OF UKRAINE**

Юридична адреса: 01012, м. Київ, Майдан Незалежності, 2
Адреса для листування: 04071, м. Київ, вул. Ярославська, 6
Тел./факс: +380 (44) 462-51-90

2, Maidan Nezalezhnosti, Kyiv, Ukraine, 01012
Tel./fax: +380 (44) 462-51-90

E-mail: profspilka.osv@gmail.com
Website: www.pon.org.ua

Розрахунковий рахунок № 26009000031721 в ПАТ «Укрсоцбанк». МФО 300023, КОД ЄДРПОУ 02605316

17.09.2015 № 02-5/469



До: **ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

Судова палата в адміністративних справах

Особа, яка подає заяву - Позивач: **Профспілка працівників освіти і науки
України**

04071 м. Київ, вул. Ярославська, 6
тел. (44) 462-51-00
E-mail: profspilka.osv@gmail.com

Відповідач: **Кабінет Міністрів України**

01008 м. Київ, вул. Грушевського, 12/2
тел. (44) 256-69-69
E-mail: publishinfo@kmu.gov.ua

Третя особа: **Міністерство освіти і науки України**

01135 м. Київ, пр-т Перемоги, 10
тел. (44) 486-24-42
E-mail: ministry@mon.gov.ua

Справа №: 826/5213/14/45529/15, К/800/37619/15

Рішення, про перегляд яких подається заява: ухвала Вишого адміністративного суду України від 18.08.2015 № К/800/37619/15, ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 30.07.2015; Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 10.09.2014

ЗАЯВА ПРО ПЕРЕГЛЯД СУДОВИХ РІШЕНЬ

Постановою Окружного адміністративного суду міста Києва від 10 вересня 2014 року відмовлено у задоволенні адміністративного позову в адміністративній справі № 826/5213/14 за позовом Профспілки працівників освіти і науки України до Кабінету Міністрів України, третя особа Міністерство освіти і науки України про визнання протиправними та скасування постанов від 25.03.2014 № 88 та № 89. Ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 30.07.2015 року постанову суду першої інстанції залишено без змін.

Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 18.08.2015 року відмовлено у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою Профспілки працівників освіти і науки України на підставі п. 5 ч. 1 ст. 214 КАС України.

Відповідно до ст. 235, п. 1 ч. 1 ст. 236 Кодексу адміністративного судочинства України сторони та інші особи, які беруть участь у справі, мають право подати до Верховного Суду України заяву про перегляд судових рішень в адміністративних справах після їх перегляду в касаційному порядку.

Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 237 КАС України заява про перегляд судових рішень в адміністративних справах може бути подана, зокрема, з підстав неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що спричинило ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах.

Вважаємо, що зазначені вище рішення судів першої, апеляційної та касаційної інстанцій підлягають перегляду Верховним Судом України з підстав, визначених пунктом 1 ч. 1 ст. 237 КАС України, а саме неоднакового застосування Вищим адміністративним судом України одних і тих самих норм матеріального права, що спричинило ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах.

На підтвердження вказаних доводів надаються копії різних за змістом судових рішень Вищого адміністративного суду України:

постанови: від 29.07.2015 № К/800/62987/13 та від 03.07.2012 № К-42296/10;

ухвали: від 11.08.2015 № К/800/30787/14; від 26.06.2015 № К/800/29033/15; від 08.06.2015 № К/800/17335/15; від 21.05.2015 № К/800/59032/13; від 30.04.2015 № К/800/45382/14; від 23.04.2015 № К/800/12853/15; від 26.03.2015 № К/800/24958/14; від 13.06.2014 № К/800/8909/13; від 15.04.2014 № К/800/5577/14; від 03.07.2013 № К/9991/21202/11; від 10.04.2013 № К/9991/24810/11; від 28.11.2012 № К-42692/10; від 16.11.2012 № А/9991/209/12; від 16.06.2011 № К/9991/23947/11; від 29.10.2009; від 12.06.2008 № К-2726/07; від 11.03.2008.

Обґрунтування підстав для перегляду Верховним Судом України оскаржуваних рішень судів

Предметом адміністративного позову Профспілки працівників освіти і науки України є вимоги про визнання протиправними та скасування постанов Кабінету Міністрів України від 25 березня 2014 року № 88 та № 89.

Оскаржуваними постановами суттєво погіршені умови оплати праці педагогічних працівників та працівників бібліотек у порівнянні з існуючими до цього, оскільки встановлені до їх прийняття чітко фіксовані розміри надбавок (20% - за престижність праці та 50% - за особливі умови роботи) змінені граничними (до 20% і до 50%).

В позовній заяві та під час розгляду справи Позивач вказував, що оскаржувані постанови підлягають скасуванню оскільки прийняті з порушенням норм чинного законодавства, зокрема, положень статей 22, 43 Конституції України, статті 57 Закону України «Про освіту», статей 8, 21, 22 Закону України «Про оплату праці», Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Генеральної угоди про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2010-2012 рр., Галузевої угоди між Міністерством освіти і науки України та ЦК Профспілки працівників освіти і науки України на 2011-2015 роки, які встановлюють:

заборону при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів звужувати зміст та обсяг існуючих прав і свобод громадян;

державні гарантії педагогічним працівникам на належні умови праці, їх правовий та соціальний захист;

заборону суб'єктам організації оплати праці в односторонньому порядку приймати рішення з питань оплати праці, що погіршують умови, встановлені законодавством, угодами і колективними договорами;

заборону Кабінету Міністрів України делегувати власні функції регулювання оплати праці працівників бюджетної сфери керівникам бюджетних установ та закладів;

зобов'язання Кабінету Міністрів України щодо системного підвищення заробітної плати в бюджетній сфері, зокрема, підвищення розмірів оплати праці педагогічних працівників, приведення цих розмірів у відповідність до вимог ст. 57 Закону України «Про освіту», виплати

20-відсоткової надбавки за престижність педагогічної праці та її поширення на всі категорії працівників тощо.

При прийнятті оскаржуваних постанов Відповідачем порушено принципи діяльності Кабінету Міністрів України, зокрема, принципи гласності, відкритості та прозорості, не дотримано вимог Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996, зокрема, не проведено обов'язкової консультації із Спільним представницьким органом всеукраїнських профспілок.

Відповідачем при прийнятті оскаржуваних постанов порушено також законодавчі норми, які регламентують процедуру підготовки, погодження та прийняття проектів актів Кабінету Міністрів України.

Так, всупереч положенням ст.ст. 4, 50, 51 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою КМ України від 18.07.2007 № 950, проекти оскаржуваних актів, як такі, що стосуються регулювання трудових, соціальних, економічних відносин:

не були погоджені усіма заінтересованими органами, у тому числі уповноваженим спільним представницьким органом всеукраїнських профспілок (СПО);

не були попередньо оприлюднені на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів ;

внесені на розгляд засідання Кабінету Міністрів України без їх попереднього розгляду на Урядовому комітеті, не завізовані Першим віце-прем'єр-міністром. Віце-прем'єр-міністром, а також без експертного висновку Секретаріату Кабінету Міністрів України та протоколу засідання Урядового комітету;

під час опрацювання проектів актів не були вжиті вичерпні заходи для врегулювання розбіжностей (не проведені узгоджувальні процедури, консультації, наради, робочі зустрічі тощо), зокрема, узгоджувальні процедури з профспілковою стороною ;

не проведено антикорупційну та антидискримінаційну експертизи проектів оскаржуваних актів Кабінету Міністрів ;

до пояснювальної записки не надано фінансово-економічні розрахунки відповідно до пунктів 2, 3 § 34 Регламенту ;

під час розроблення проектів оскаржуваних актів: 1) не проаналізовано стан справ у відповідній сфері правового регулювання, причини, які зумовлюють необхідність підготовки проекту; 2) не визначено предмет правового регулювання, механізм вирішення питання, що потребує врегулювання; 3) не передбачені правила і процедури, які, зокрема, унеможлилювали б вчинення корупційних правопорушень тощо.

Відмовляючи в задоволенні позовних вимог, суд першої інстанції мотивував своє рішення тим, що: зазначені Позивачем обставини того, що оскаржувані постанови прийняті Відповідачем поза межами своїх повноважень та з порушенням процедури прийняття, не знайшли свого підтвердження в ході судового розгляду справи; окремі недоліки, які мали місце, не впливають на правомірність оскаржуваних постанов і не є достатньою підставою для визнання їх протиправними і скасування; заперечення Відповідача і надані ним докази, спростовують доводи Позивача і вказують на те, що оскаржувані постанови відповідають вимогам ст.ст. 8, 13 Закону України «Про оплату праці», ст. 51 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Регламенту, закону про Державний бюджет на відповідний рік. Апеляційний суд погодився із такими висновками суду першої інстанції.

Вищий адміністративний суд України, приймаючи ухвалу про відмову у відкритті касаційного провадження на підставі п. 5 ч. 1 ст. 214 КАС України, погодився з висновками судів першої та апеляційної інстанцій та вказав, що доводи, викладені в касаційній скарзі, висновки судів не спростовують.

Крім цього, суд касаційної інстанції в ухвалі додатково зазначив, що *«Кабінет Міністрів України не приймав жодних рішень, що призвели або могли призвести до порушення прав, свобод та інтересів Позивача, і причинно-наслідковий зв'язок між порушеними правами, свободами та інтересами Позивача та діями або бездіяльністю Кабінету Міністрів України відсутній»*.

Такий висновок суду касаційної інстанції по даній справі суперечить нормам матеріального і процесуального права, які регламентують питання представництва інтересів

громадян в суді громадськими та профспілковими організаціями, та не узгоджується з рішеннями цього ж суду у подібних справах.

Так, відповідно до статті 50 КАС України сторонами в адміністративному процесі є позивач та відповідач. Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень.

Частиною 1 статті 60 КАС України передбачено, що у випадках, встановлених законом, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи можуть звертатися до адміністративного суду із адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про громадські об'єднання» громадським об'єднанням є добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. Громадська організація - це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.

Особливості регулювання суспільних відносин у сфері утворення, реєстрації, діяльності професійних спілок визначені Законом України від 15.09.1999 № 1045-XIV «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». Відповідно до ст. ст. 1, 2 цього Закону професійна спілка (профспілка) це добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання), та створюється з метою здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки.

Статтею 19 Закону визначено, що профспілки, їх об'єднання мають право представляти інтереси своїх членів при реалізації ними конституційного права на звернення за захистом своїх прав до судових органів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також міжнародних судових установ.

Профспілка працівників освіти і науки України звернулася до суду з адміністративним позовом про захист прав, свобод та інтересів своїх членів саме у відповідності до наведених вище положень законодавчих актів та з урахуванням численних звернень членів Профспілки, профспілкових організацій установ та закладів освіти з усіх регіонів України (11 томів звернень на 1672 арк.), в яких йдеться про масове порушення прав педагогічних працівників у зв'язку з прийняття Відповідачем оскаржуваних постанов.

Внаслідок прийняття Відповідачем оскаржуваних рішень порушені права членів Профспілки працівників освіти і науки України - педагогічних працівників дошкільних, позашкільних, загальноосвітніх, професійно-технічних навчальних закладів, вищих навчальних закладів I-II рівня акредитації, а також бібліотечних працівників установ та закладів освіти, які є суб'єктами правовідносин в оскаржуваних постановках. Саме на захист порушених прав членів Профспілки й було подано адміністративний позов. Профспілка в даних спірних правовідносинах виступає не як самостійний суб'єкт оскарження, а діє в інтересах захисту порушених прав членів Профспілки у відповідності до наданих повноважень відповідно до вимог закону та статуту.

Право громадських та профспілкових організацій звертатися до суду з адміністративними позовами на захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів своїх членів профспілки підтверджується також рішеннями Вищого адміністративного суду України в подібних адміністративних справах:

ухвала ВАСУ від 26.06.2015 № К/800/29033/15 у справі за позовом професійної спілки працівників охорони здоров'я України до Кабінету Міністрів України про визнання незаконним рішення;

ухвала ВАСУ від 30.04.2015 № К/800/45382/14 у справі за позовом Всеукраїнської професійної громадської організації «Спілка аудиторів України» про визнання протиправним та нечинним рішення;

ухвала ВАСУ від 13.06.2014 № К/800/8909/13 у справі за позовом Всеукраїнської професійної спілки працівників малого та середнього бізнесу «Єднання» про визнання протиправними та скасування наказів;

ухвала ВАСУ від 12.06.2008 у справі № К-2726/07 у справі за скаргою Центрального комітету профспілки працівників радіоелектроніки і машинобудування України на постанову Кабінету Міністрів України № 1783 від 20.11.2003 р.;

ухвала ВАСУ від 11.03.2008 у справі за позовом Федерації профспілок України про визнання постанови Кабінету Міністрів України нечинною.

При прийнятті оскаржуваних рішень судів мало місце також різне тлумачення Вищим адміністративним судом України змісту і сутності правових норм, на підставі яких судами зроблено висновок про зміст прав педагогічних працівників, які є учасниками правовідносин оскаржуваних постанов, а також щодо обсягу прав та обов'язків Відповідача (Кабінету Міністрів України) у спірних правовідносинах.

Суди першої та апеляційної інстанцій зробили висновки, з яким погодився суд касаційної інстанції, про те, що:

оскаржувані постанови Кабінету Міністрів України були прийняті відповідно до вимог розділу 4 Регламенту Кабінету Міністрів України, ст. 51 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», не порушують положення ч. 3 ст. 22 Конституції України та відповідають вимогам ст.ст. 8, 13 Закону України «Про оплату праці»;

приймаючи оскаржувані постанови Кабінет Міністрів України діяв в межах повноважень, в порядку передбаченому чинним законодавством та їх прийняття обумовлювалося необхідністю вжиття на місцях заходів стосовно виконання прийнятих рішень Уряду щодо економного і раціонального використання державних коштів та збалансування місцевих бюджетів у процесі їх виконання;

окремі порушення встановленої процедури прийняття акту не можуть бути підставою для визнання його недійсним, якщо акт в цілому узгоджується з вимогами чинного законодавства і прийнятий відповідно до обставин, що склалися, тобто є вірним по суті;

недодержання вимог правових норм, які регулюють порядок прийняття акта, у тому числі стосовно його форми, строків прийняття тощо, може бути підставою для визнання такого акту недійсним лише у тому разі, коли відповідне порушення спричинило прийняття неправильного акта.

Не погоджуємося з такими висновками судів та вважаємо, що в даному випадку має місце неоднакове застосування судом касаційної інстанції статті 22 Конституції України, статей 4, 50, 51 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Регламенту Кабінету Міністрів України, статей 8, 13 Закону України «Про оплату праці», що підтверджується відповідними рішеннями Вишого адміністративного суду України :

- постанова ВАСУ від 29.07.2015 № К/800/62987/13 у справі про визнання незаконною і скасування постанови Кабінету Міністрів України від 04 березня 2013 року № 231;

- постанова ВАСУ від 03.07.2012 № К-42296/10 у справі про визнання недійсними окремих положень постанови Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2008 року № 45;

- ухвала ВАСУ від 26.03.2015 № К/800/24958/14 у справі про визнання незаконною та нечинною постанови Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 року № 490;

- ухвала ВАСУ від 21.05.2015 № К/800/59032/13 у справі про скасування постанови Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2011 року, зобов'язання вчинити дії, визнання бездіяльності протиправною;

- ухвала ВАСУ від 21.05.2015 № К/800/59032/13 у справі про скасування постанови Кабінету Міністрів України від 15.08.2011р.

В справі, що розглядається, позивач обґрунтовував свої вимоги такими положеннями законодавчих актів. Так, відповідно до статті 57 Закону України «Про освіту» держава гарантує педагогічним та науково-педагогічним працівникам належні умови праці, правовий та соціальний захист. Статтею 8 Закону України «Про оплату праці» визначено, що держава здійснює регулювання оплати праці працівників підприємств усіх форм власності шляхом встановлення розміру мінімальної заробітної плати та інших державних норм і гарантій.

Згідно з статтями 21 та 22 Закону України «Про оплату праці» суб'єкти організації оплати праці не мають права в односторонньому порядку приймати рішення з питань оплати

праці, що погіршують умови, встановлені законодавством, угодами і колективними договорами.

Статтею 98 Кодексу законів про працю України передбачено, що оплата праці працівників установ і організацій, що фінансуються з бюджету, здійснюється на підставі законів та інших нормативно-правових актів України, генеральної, галузевих, регіональних угод, колективних договорів, у межах бюджетних асигнувань та позабюджетних доходів.

Законом України «Про Кабінет Міністрів України» визначено, що Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади, діяльність якого ґрунтується на принципах верховенства права, законності, поділу державної влади, безперервності, колегіальності, солідарної відповідальності, відкритості та прозорості.

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України та у своїй діяльності керується Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України», іншими законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України (ст.ст. 3, 4 Закону).

До основних повноважень Кабінету Міністрів України належить, зокрема, забезпечення проведення державної соціальної політики, вжиття заходів щодо підвищення реальних доходів населення та забезпечення соціального захисту громадян (ст. 20 Закону).

Під час розгляду справи встановлено та не заперечувалося представником Відповідача, що оскаржуваними актами фактично змінено фіксований розмір надбавок педагогічним (20% - за престижність праці) та бібліотечним (50% - за особливі умови праці) працівникам на граничний (до 20% і до 50%) з метою економії бюджетних коштів.

У зв'язку з прийняттям Відповідачем оскаржуваних постанов зміст та обсяг прав педагогічних та бібліотечних працівників на оплату праці звужено у порівнянні із існуючими до цього, що призвело до суттєвого зменшення розміру заробітної плати вказаної категорії працівників: зменшення розміру заробітної плати кожного педагогічного працівника внаслідок фактичного скасування 20% надбавки становить від 295 грн. до 475 грн. в залежності від тарифного розряду.

При підготовці проектів постанов розробником (Мінфіном) не запропоновано механізм диференціації надбавок, не визначено критеріїв, за якими вона встановлюватиметься, що надає право керівнику закладу на власний розсуд встановлювати її розмір педагогічному працівнику, може призводити до прийняття суб'єктивних рішень та створює передумови для виникнення корупційних факторів. Такі висновки зроблені Секретаріатом Кабінету Міністрів та Аудиторською фірмою «Максимум» (відповідні висновки містяться в матеріалах справи).

Генеральною угодою на 2010-2012 роки, укладеною між Кабінетом Міністрів України, СПО роботодавців на національному рівні та СПО всеукраїнських профспілок передбачені зобов'язання Кабінету Міністрів України удосконалити національні стандарти оплати праці найманих працівників та гармонізувати їх із соціальними стандартами, закріпленими Європейською соціальною хартією, забезпечити середньорічне зростання середньомісячної реальної заробітної плати на рівні не нижчому ніж зростання реального внутрішнього валового продукту.

Рекомендація ЮНЕСКО/МОП «Про становище вчителів» 1966 року визнає вирішальну роль вчителя у розвитку освіти, особистості, у формуванні суспільства в цілому, та зазначає, що серед різних факторів, які впливають на становище вчителів, особливу увагу необхідно приділяти заробітній платі, яка повинна відповідати значенню педагогічної діяльності для суспільства та бути співмірною із заробітною платою, що виплачується працівникам інших професій, що потребують подібної або еквівалентної кваліфікації.

Згідно ст. 19 Конституції 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.

Статтею 22 Конституції України визначено, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод в Україні.

Приймаючи оскаржувані рішення, суди першої та апеляційної інстанцій, встановивши обставини, що свідчать про звуження змісту та обсягу прав осіб, які підпадають під дію

оскаржуваних постанов, не застосували положення статі 22 Конституції України. Суд касаційної інстанції не виправив цих помилок.

Разом з тим, інша правова позиція висловлена в ухвалі Вищого адміністративного суду України від 29.10.2009. В цьому рішенні суд касаційної інстанції вказує, зокрема, на те, що оскаржувані положення постанови КМ України про оплату праці суддів видані всупереч приписам Конституції та законів України, якими встановлені гарантії діяльності суддів у вигляді державного забезпечення фінансування та створення належних умов для їх діяльності. Висновки судів щодо протиправності обмежень, запроваджених постановою КМ України, є правильними та узгоджуються з правовими позиціями Конституційного Суду, який, наводячи тлумачення словосполучення «звуження змісту та обсягу прав і свобод людини і громадянина», що містяться в ч. 3 ст. 22 Конституції, у Рішенні від 22.09.2005 № 5-рп/2005, зазначив, що: «конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (ч. 2); при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ч. 3); скасування конституційних прав і свобод - це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація; звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням».

В постанові від 03.07.2012 у справі № К-42296/10 про визнання недійсними окремих положень постанови Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2008 року № 45 Вищий адміністративний суд також застосовував положення ст. 22 Конституції України та зазначив, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод і саме тому другим реченням пункту 4 Порядку, затвердженому постановою КМУ від 13.02.2008 передбачено, якщо внаслідок перерахунку розмір пенсії зменшується, вона виплачується в раніше встановленому розмірі.

Крім цього, суди першої та апеляційної інстанції при прийнятті рішень, з якими погодився суд касаційної інстанції, неправильно застосовували положення статей 4, 50, 51 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою КМ України від 18.07.2007 № 950.

Відповідно до ч. 3 ст. 4 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» порядок проведення засідань Кабінету Міністрів України, підготовки та прийняття рішень визначається Регламентом Кабінету Міністрів України. Проекти актів Кабінету Міністрів України підлягають оприлюдненню на офіційному веб-сайті КМУ та вважаються прийнятими, якщо за них проголосувало більшість від посадового складу КМУ (ст.ст. 50, 51 Закону).

Пунктом 5 параграфу 33 Регламенту встановлено, що проект акта Кабінету Міністрів підлягає обов'язковому погодженню усіма заінтересованими органами, а також Мінфіном та Мінекономрозвитку (за винятком проекту розпорядження з кадрових питань). У висновку Мінюсту вказується, що проект постанови поданий без додержання вимог п. 5 § 33 глави 2 та п. 1 § 44 глави 4 розділу 4 Регламенту в частині погодження проекту постанови з Мінекономрозвитку та іншими заінтересованими органами, зокрема, з Мінсоцполітики, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики, зокрема, у сфері трудових відносин, Міносвіти та Мінкультури також не погодили проекти актів.

Судами не враховано, що Відповідачем порушено вимоги Законів України «Про соціальний діалог», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», п. 7 § 33 Регламенту, якими встановлено, що проекти нормативно-правових актів, які стосуються регулювання трудових, соціальних, економічних відносин, розглядаються органами виконавчої влади з урахуванням думки відповідних профспілок, об'єднань профспілок та під час підготовки проектів актів Кабінету Міністрів в обов'язковому порядку надсилаються уповноваженому представнику всеукраїнських профспілок. Всупереч наведеним положенням законодавчих актів проекти оскаржуваних постанов до СПО об'єднань профспілок не надсилалися.

В порушення зазначених вимог п.п. 1-3 § 55-1 Регламенту, оскаржувані проекти актів були внесені на розгляд засідання Кабінету Міністрів України без його попереднього розгляду на урядовому комітеті, не завізовані Першим віце-прем'єр-міністром, Віце-прем'єр-міністром, а також без експертного висновку Секретаріату Кабінету Міністрів України та протоколу засідання урядового комітету.

Експертні висновки Секретаріату КМУ датовані 03.04.2014 та 07.04.2014, тобто після дати прийняття оскаржуваних постанов (25.03.2014), підтверджують, що проекти актів внесені та розглянуті на засіданні КМУ 25 березня 2014 року без опрацювання у Секретаріаті Кабінету Міністрів та без розгляду на урядовому комітеті.

Під час розгляду справи в суді апеляційної інстанції Відповідачем не виконано вимоги ухвали суду від 29.01.2015 та не надані документи, що підтверджують дотримання процедури підготовки та прийняття оскаржуваних актів (стенограму засідання КМУ від 25.03.2014 року; копію протоколу засідання Урядового комітету; копії листів щодо погодження проектів актів усіма заінтересованими органами; копії висновків про проведення антидискримінаційної та антикорупційної експертизи). Відповідно до положень ч. 2 ст. 71 КАС України відсутність вказаних документів свідчить, що Відповідачем не було дотримано процедуру підготовки та прийняття оскаржуваних актів, зокрема: щодо наявності кворуму на засіданні КМУ; результатів голосування на засіданні уряду; попереднього розгляду проектів оскаржуваних постанов на засіданні урядового комітету; наявності експертних висновків секретаріату КМУ тощо. В порушення п. 12 постанови КМУ від 03.11.2010 № 996 Відповідачем не проведено консультацій з громадськістю при прийнятті оскаржуваних постанов, в тому числі із всеукраїнською громадською організацією - Профспілкою працівників освіти і науки України.

Надаючи оцінку зазначеним фактичним обставинам суд касаційної інстанції погодився з висновками судів першої та апеляційної інстанцій про те, що окремі порушення встановленої процедури прийняття акту не можуть бути підставою для визнання його недійсним, якщо акт в цілому узгоджується з вимогами чинного законодавства і прийнятий відповідно до обставин, що склалися, тобто є вірним по суті.

Разом з тим, в інших справах Вищий адміністративний суд України зробив протилежний висновок. Так, в постанові ВАСУ від 29.07.15 № К/800/62987/13 (справа про визнання незаконною і скасування постанови Кабінету Міністрів України від 04 березня 2013 року № 231) зазначається, що прийняття відповідачем вказаної постанови без дотримання визначеної Регламентом Кабінету Міністрів України процедури та без його попереднього оприлюднення, є порушенням вимог Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Суд касаційної інстанції в цій справі зробив висновок, що вищенаведені обставини щодо винесення оскаржуваної постанови з порушенням вимог законодавства є підставою для задоволення позовних вимог про визнання цієї постанови незаконною та її скасування.

В ухвалі ВАСУ від 10.04.2013 № К/9991/24810/11 (справа про визнання протиправним та скасування розпорядження від 11.03.2009 № 306-р) також зазначається, що процедура погодження проекту акта Кабінету Міністрів із заінтересованими органами як і процедура здійснення правової експертизи проекту акту Міністерством юстиції України є процедурами, проведення яких передують прийняттю Кабінетом Міністрів актів, та дотримання яких є необхідною передумовою прийняття Кабінетом Міністрів актів.

Неправомірним є посилання судів на зміни до Закону України «Про державний бюджет на 2014 рік», прийняті 27.03.2014 (набули чинності 02.04.2015), тобто після дати прийняття оскаржуваних постанов уряду – 25.03.2014. й тому відповідно до ст. 58 Конституції України не мають зворотної дії в часі.

В ухвалі ВАСУ від 11.08.2015 № К/800/30787/14 з цього приводу зроблено висновок про те, що за загальновизнаним принципом права, закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. Цей принцип закріплений у ч. 1 ст. 58 Конституції України, за якою та згідно із офіційним тлумаченням цього положення, наданим у рішенні Конституційного Суду України від 09.02.1999 року №1-рп/99 у справі № 1-7/99 (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів), дію нормативно-правового акта в часі потрібно розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється з втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце.

Не узгоджується з нормами законодавства висновок судів про те, що: не всі соціальні права в Конституції України визначені із зазначенням конкретних обов'язків держави щодо їх забезпечення; що безпосередньому забезпеченню і судовому захисту підлягають лише ті конституційно чи законодавчо закріплені соціальні права, стосовно яких Конституцією України або чинним законодавством передбачено конкретні позитивні дії держави; що

визначені ж у цілому соціальні права реалізуються за наявності у держави відповідних економічних ресурсів.

Конституція України проголошує Україну правовою державою, в якій права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (ст.ст. 1, 8 Конституції).

Статтями 7, 8 КАС України закріплено один принцип з основоположних принципів адміністративного судочинства – принцип верховенства права, згідно з яким при вирішенні справи права та свободи людини визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Відповідно до ст. 9 КАС України суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. У разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції України суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу. У разі виникнення в суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта Конституції України, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України, суд звертається до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта.

Вищий адміністративний суд в ухвалі від 16.11.2012 № А/9991/209/12 висловив правову позицію стосовно принципу верховенства права, закріпленого статтею 8 Конституції України та зазначив, що принцип верховенства права на законодавчому рівні розкритий положеннями статті 8 КАС України. Принцип верховенства права в обов'язковому порядку застосовують адміністративні суди під час виконання завдань адміністративного судочинства щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав і інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій. Тобто адміністративні суди перевіряють владну діяльність на відповідність верховенству права.

Ухвалою ВАСУ від 16.06.2011 № К/9991/23947/11 також підтверджено, що звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

В ухвалі від 03.07.2013 № К/9991/21202/11 суд касаційної інстанції вказав на те, що конституційні принципи, на яких базується здійснення прав і свобод людини і громадянина в Україні, включаючи і право на пенсійне забезпечення, передбачені статтями 13, частиною 2 статті 6, статтею 8, частиною 2 статті 19, статтями 22, 23, частиною 1 статті 24 Конституції України, набуто у сфері пенсійного забезпечення, не може бути скасоване, звужене. Правовою гарантією забезпечення державою даного права є виконання прийнятих на себе зобов'язань, виходячи з положень принципу верховенства права, закріпленого як статтею 8 Конституції України, так і статтею 8 Кодексу адміністративного судочинства України.

Необґрунтованими є посилання судів на рішення Конституційного суду України (від 02.11.2004 № 15-рп/2004; від 24.03.2005 № 2-рп/2005; від 20.06.2007 № 5-рп/2007) стосовно принципу пропорційності як елементу права та справедливості. Зазначені рішення Конституційного Суду не можуть бути застосовано у спірних правовідносинах (трудові відносини), оскільки спрямовані на вирішення питань в інших галузях права:

рішення № 15-рп/2004 від 02.11.2004 (справа про призначення судом більш м'якого покарання) стосується положень Кримінального кодексу (ч.1 ст. 69 Кодексу), згідно з якими за наявності декількох обставин, що пом'якшують покарання та істотно знижують ступінь тяжкості вчиненого злочину, суд може за особливо тяжкий, тяжкий злочин або злочин середньої тяжкості призначити основне покарання, нижче від найнижчої межі. Крім цього, в цьому рішенні вказується, що верховенство права вимагає від держави його втілення у

правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню.

в рішенні № 2-рп/2005 від 24.03.2005 року (справа про податкову заставу) мова йде про конституційну вимогу справедливості та розмірності податкового зобов'язання;

в рішенні № 5-рп/2007 від 20.06.2007 (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) розглядається питання припинення провадження у справі про банкрутство юридичної особи – підприємства, що є об'єктом права комунальної власності та з посиланням на п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод йдеться мова про право на справедливий судовий розгляд, яке може бути обмежене державою, якщо це обмеження не завдає шкоди самій суті права.

Отже, жодне з рішень Конституційного суду України, на які посилається суд не стосується предмета справи, яка розглядається, і не може бути підставою для обґрунтування правомірності та законності оскаржуваних постанов КМУ.

Відповідно до п. 2 ч.2 ст. 243 КАС України за наявності підстав, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 237 Кодексу, суд має право у разі неправильного застосування судом (судами) норми матеріального права, що призвело до неправильного вирішення спору, скасувати судові рішення (судові рішення) та ухвалити нове судові рішення чи змінити судові рішення.

Враховуючи викладене та керуючись ст.ст. 235, 236, 237, 238, 239, 240, 243 Кодексу адміністративного судочинства України, -

ПРОСИМО:

1. Скасувати ухвалу Вищого адміністративного суду України від 18 серпня 2015 року, ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду від 30 липня 2015 року, постанову Окружного адміністративного суду міста Києва від 10 вересня 2014 року, які прийняті в адміністративній справі № 826/5213/14 за позовом Профспілки працівників освіти і науки України до Кабінету Міністрів України, третя особа Міністерство освіти і науки України про визнання протиправними та скасування постанов від 25.03.2014 № 88 та від 25.03.2014 № 89, та ухвалити нове судові рішення, яким задовольнити позовні вимоги в повному обсязі.

Додатки:

1. Оригінал квитанції про сплату судового збору.
2. Засвідчена копія ухвали Вищого адміністративного суду України від 18.08.2015 № К/800/37619/15.
3. Засвідчена копія ухвали Київського апеляційного адміністративного суду від 30.07.2015 № 826/5213/14.
4. Засвідчена копія постанови Окружного адміністративного суду м. Києві від 10.09.2014 № 826/5213/14.
5. Копії різних за змістом рішень Вищого адміністративного суду України, в яких має місце неоднакове застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах:
постанови від 29.07.2015 № К/800/62987/13 та від 03.07.2012 № К-42296/10;
ухвали: від 11.08.2015 № К/800/30787/14; від 26.06.2015 № К/800/29033/15; від 08.06.2015 № К/800/17335/15; від 21.05.2015 № К/800/59032/13; від 30.04.2015 № К/800/45382/14; від 23.04.2015 № К/800/12853/15; від 26.03.2015 № К/800/24958/14; від 13.06.2014 № К/800/8909/13; від 15.04.2014 № К/800/5577/14; від 03.07.2013 № К/9991/21202/11; від 10.04.2013 № К/9991/24810/11; від 28.11.2012 № К-42692/10; від 16.11.2012 № А/9991/209/12; від 16.06.2011 № К/9991/23947/11; від 29.10.2009; від 12.06.2008 № К-2726/07; від 11.03.2008.
6. Копії заяви про перегляду судових рішень для сторін – 2 прим.

Голова Профспілки



Г.Ф.Труханов