

**ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД міста КИЄВА**

01601, м. Київ, вул. Командарма Каменєва, 8, корпус 1

**ПОСТАНОВА**  
**Іменем України**

м. Київ

10 вересня 2014 року

10:48 год.

№826/5213/14

Окружний адміністративний суд міста Києва у складі колегії суддів: головуючого судді Костенка Д.А., суддів: Дегтярьової О.В., Маруліної Л.О., за участю секретаря судового засідання Суховій О.В., представників:

позивача – Курилкіна С.І., відповідача – Кравчука А.С., третьої особи – Козлова В.О.,

розглянувши у відкритому судовому засіданні справу за позовом Профспілки працівників освіти і науки України (далі – Профспілка) до Кабінету Міністрів України, третя особа без самостійних вимог на предмет спору на стороні відповідача – Міністерство освіти та науки України, про визнання протиправними та скасування постанов від 25.03.2014 №88 та №89,

**В С Т А Н О В И В:**

Профспілка звернулася до суду з позовом, в якому просить визнати протиправними і скасувати постанови Кабінету Міністрів України від 25.03.2014 №88 і №89.

Під час розгляду справи представники позивача підтримали позов з підстав, наведених у позовній заяві, заяві від 02.06.2014 про зміну (доповнення) підстав позову. Позов обґрунтовано тим, що оскаржувані рішення погіршують умови виплати надбавок педагогічним працівникам і працівникам бібліотек, оскільки встановлені до їх прийняття чітко фіксовані розміри надбавок (20 і 50 відсотків) були змінені граничними (до 20 і до 50 відсотків), конкретний розмір який встановлюватиметься керівником установи у межах фонду оплати праці. У зв'язку з цим позивач стверджує, що оскаржувані рішення прийняті відповідачем поза межами своїх повноважень, всупереч вимогам ст.ст. 22, 43 Конституції України, ст. 57 Закону України "Про освіту", ст.ст. 8, 21, 22, 29 Закону України "Про оплату праці" та порушують права педагогічних працівників і працівників бібліотек на оплату праці.

Крім цього, позивач стверджує про порушення відповідачем норм, які регламентують процедуру підготовки, погодження та прийняття проектів актів Кабінету Міністрів України, оскільки не проведено антидискримінаційної експертизи, не надіслано проектів оскаржуваних постанов Спільному представницькому органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні (далі – СПО об'єднань профспілок), а також порушенням відповідачем п. 1 § 15, п. 3 § 17, п. 1 § 22, п. 5, п. 6 і п. 7 § 33, п. 1 і п. 2 § 34, п. 1 § 37, § 45, § 50 Регламенту КМ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 №950 (далі – Регламент).

Представник відповідача не визнав позов, надав письмові заперечення, в яких просить відмовити в його задоволенні з тих підстав, що оскаржувані рішення прийняті відповідачем відповідно до ст.ст. 8, 13 Закону України "Про оплату праці", ст. 51 Закону України



"Про Кабінет Міністрів України" та вимог розділу 4 Регламенту, закону про Державний бюджет на відповідний рік. Представник відповідача стверджує про доцільність внесення спірних змін, обумовлених необхідністю вжиття на місцях реальних заходів стосовно виконання прийнятих рішень Уряду щодо економічного і раціонального використання державних коштів та збалансування місцевих бюджетів у процесі їх виконання. Представник відповідача зазначає, що якщо акт у цілому узгоджується з вимогами чинного законодавства і прийнятий відповідно до обставин, що склалися, є вірним по суті, то окремі порушення встановленої Регламентом процедури прийняття акта не можуть бути підставою для визнання його недійсним.

Представник третьої особи заперечив проти задоволення позову з підстав, зазначених представником відповідача, та пояснив, що Міністерством освіти і науки України погоджено без зауважень проекти оскаржуваних постанов.

Заслухавши представників осіб, що беруть участь у справі, дослідивши матеріали справи, суд дійшов висновку про відсутність підстав для задоволення позову, виходячи з такого.

Судом встановлено, що постановою Кабінету Міністрів України від 23.03.2011 №373 "Про встановлення надбавки педагогічним працівникам дошкільних, позашкільних, загальноосвітніх, професійно-технічних навчальних закладів, вищих навчальних закладів I-II рівня акредитації, інших установ і закладів незалежно від їх підпорядкування" було встановлено надбавку в розмірі 20 відсотків посадового окладу (ставки заробітної плати) педагогічним працівникам дошкільних, позашкільних, загальноосвітніх, професійно-технічних навчальних закладів, вищих навчальних закладів I-II рівня акредитації, інших установ і закладів незалежно від їх підпорядкування. Як зазначено в цій постанові, надбавка встановлена з метою підвищення престижності праці педагогічних працівників.

Постановою Кабінету Міністрів України від 30.09.2009 №1073 "Про підвищення заробітної плати працівникам бібліотек" було встановлено працівникам державних і комунальних бібліотек, які провадять культурну, освітню, інформаційну, науково-дослідну, методичну діяльність та займають посади, включені до переліку посад згідно з додатком до Порядку виплати доплати за вислугу років працівникам державних і комунальних бібліотек, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.01.2005 №84, надбавку за особливі умови роботи у розмірі 50 відсотків посадового окладу.

Також судом встановлено, що 25.03.2014 Кабінетом Міністрів України прийнято постанови:

– №88 "Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 23 березня 2011 р. №373", згідно з якою відповідачем постановлено внести такі зміни:

в абзаці першому слова "*в розмірі*" замінити словами "*у граничному розмірі*";

доповнити пункт після абзацу першого новим абзацом такого змісту:

"*Розмір надбавки встановлюється керівником закладу (установи) у межах фонду оплати праці.*";

– №89 "Про внесення зміни до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2009 р. №1073", згідно з якою відповідачем постановлено внести такі зміни:

слова "*у розмірі*" замінити словами "*у граничному розмірі*";

доповнити пункт абзацом такого змісту:

"*Конкретний розмір надбавки встановлюється керівником установи, закладу, організації у межах фонду оплати праці.*".

Не погоджуючись з даними постановами Кабінету Міністрів України від 25.03.2014



№88 і №89 та з метою захисту прав та інтересів членів Профспілки остання звернулася до суду з цим позовом.

Спірні відносини стосуються правомірності нормативних актів Кабінету Міністрів України щодо визначення умов і розмірів надбавки вищевказаних педагогічних працівників і працівників бібліотек.

Законодавство України визначає систему організації оплати праці, передбачає диференціацію розмірів заробітної плати, які залежать від складності та умов виконуваної роботи, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці та господарської діяльності підприємства тощо.

Слід відмежовувати сферу державного регулювання оплати праці від сфери її договірного регулювання.

Державне регулювання оплати праці полягає, зокрема, у встановленні розміру мінімальної заробітної плати та інших зазначених у законодавстві норм і гарантій оплати праці працівників підприємств, установ, організацій усіх форм власності, а також умов і розмірів оплати праці керівників підприємств, заснованих на державній, комунальній власності, працівників підприємств, установ та організацій, що фінансуються чи дотуються з бюджету (ст.ст. 8, 12 Закону "Про оплату праці").

Відповідно до ст. 98 Кодексу законів про працю України 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.

Частиною 2 ст. 8 Закону України "Про оплату праці" передбачено, що умови розміру оплати праці працівників установ та організацій, що фінансуються з бюджету, визначаються Кабінетом Міністрів України, крім випадків, передбачених частиною третьою цієї статті, та частиною першою статті 10 цього Закону.

Визначення Кабінетом Міністрів України умов розмірів надбавок вищезазначеним педагогічним працівникам і працівникам бібліотек, що фінансуються з бюджету, не стосується випадків, передбачених ч. 3 ст. 8 та ч. 1 ст. 10 Закону України "Про оплату праці", та відповідає вимогам ч. 2 ст. 8 цього Закону і здійснено відповідачем в межах його компетенції, що спростовує доводи позивача про протилежне. При цьому встановлення (зміна) відповідачем таких умов, зокрема шляхом визначення граничних розмірів надбавок і того, що конкретний розмір надбавки встановлюватиметься керівником установи у межах фонду оплати праці, не суперечить змісту ч. 2 ст. 8 Закону України "Про оплату праці" та не порушує суті основного права на оплату праці, передбаченого ч. 4 ст. 43 Конституції України, ч. 1 ст. 21 Закону України "Про оплату праці".

Також у суду відсутні підстави для висновку про порушення відповідачем вимог ст. 22 Конституції України, оскільки законом не встановлено конкретного розміру заробітної плати педагогічних працівників чи працівників бібліотек або конкретних умов виплати чи розміру надбавок (за престижність та за особливі умови праці), а тому оскаржувані постанови не можуть їх порушувати. Водночас спірні зміни не призводять до зменшення рівня заробітної плати нижче мінімально встановленого, гарантованого державою.

Як зазначено в пояснювальних записках Міністерства фінансів України до проектів оскаржуваних постанов, копії яких наявні у справі, необхідність прийняття актів обумовлена забезпеченням економії бюджетних коштів та створенням умов для гнучкого стимулювання педагогічних працівників і працівників бібліотек, оскільки надбавка може встановлюватися у будь-якому розмірі в межах граничного розміру. Також у листі Міністерства фінансів

України від 28.03.2014 №31-05110-14-21/6704, копія якого наявна у справі, повідомляється про завищення макроекономічних показників і нереалістичність прогнозу зростання ВВП на 2014р. та про урядові рішення, прийняті з метою запобігання утворенню заборгованості з виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ та створенню умов для гнучкого стимулювання працівників, зокрема щодо можливості встановлення керівником установи конкретного розміру вищевказаних надбавок в межах 20 і 50 відсотків відповідно до особистого внеску працівників в загальні результати роботи в межах фінансового ресурсу.

Згідно з даними матеріалів і поясненнями представника відповідача, які не заперечувалися представниками позивача, внесені відповідачем зміни стосуються процесу виконання Державного бюджету України на 2014р. у його дохідній частині, що узгоджується із ст.ст. 95-98 Конституції України.

Безпідставними є твердження представників позивача про порушення відповідачем ст. 57 Закону України "Про освіту", якою передбачено, що держава забезпечує педагогічним працівникам належні умови праці, правовий, соціальний, професійний захист, оскільки даною нормою не визначено конкретних умов виплати чи розмірів надбавки для педагогічних працівників чи працівників бібліотек.

Водночас створення відповідачем умов для гнучкого стимулювання педагогічних працівників та працівників бібліотек шляхом встановлення керівником установи конкретного розміру вищевказаних надбавок в межах граничних розмірів відповідно до особистого внеску працівників і в межах фінансового ресурсу, на переконання суду не суперечить вищезазначеним у ст. 57 цього Закону гарантіям держави педагогічним працівникам щодо забезпечення належних умов праці, до того ж в умовах стабілізації фінансової ситуації та економії бюджетних коштів в країні.

Постанови Кабінету Міністрів України від 25.03.2014 №88 і №89 не зупиняють дії та не скасовують виплату надбавки педагогічним працівникам і працівникам бібліотек, тому суд не погоджується з доводами представників позивача про нівелювання поняття престижності праці освітян.

Безпідставними є твердження представників позивача про порушення відповідачем ст. 29 Закону України "Про оплату праці", якою передбачено, що про нові або зміну діючих умов оплати праці в бік погіршення *роботодавць* повинен повідомити працівника не пізніше як за два місяці до їх запровадження або зміни, оскільки вказаний обов'язок покладено на роботодавця, яким, в даному випадку, відповідач не являється.

Щодо тверджень представників позивача про порушення відповідачем вимог ст. 22 Закону України "Про оплату праці", згідно з якою 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, суд зазначає, що розроблений Міністерством фінансів України проект оскаржуваних рішень був поданий на погодження та погоджений без зауважень Міністерством юстиції України, Міністерством освіти і науки України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, а також погоджено із зауваженнями, які враховані, Міністерством соціальної політики України.

Безпідставними є твердження представників позивача про порушення відповідачем вимог § 45 Регламенту, яким передбачено проведення Мініюстом правової експертизи проекту акта Кабінету Міністрів на відповідність Конституції України, актам законодавства та чинним міжнародним договорам України, стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини, зокрема положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (гендерно-правова експерт-

тиза), а в разі, коли проект акта належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, – на його відповідність *acquis communautaire*, а також проведення антикорупційної експертизи з метою виявлення у проекті акта Кабінету Міністрів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, надання рекомендацій стосовно їх усунення.

Такі твердження спростовуються висновками Міністерства юстиції України від 14.03.2014 і 17.03.2014 за результатами правової експертизи проектів оскаржуваних постанов, копії яких наявні у справі (т. 1 а.с. 73, 74, 89, 90), що містять, серед іншого, висновки щодо відсутності у проектах постанов корупціогенних норм, а також доданими висновками в.о. Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини від 11.03.2014 і 12.03.2014 щодо відповідності проекту акта положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини (т. 1 а.с. 75, 91). Наявні у справі висновки відповідають вимогам § 45 та п. 1 § 46 Регламенту.

Безпідставними є твердження представників позивача про порушення відповідачем вимог § 50 Регламенту, яким визначено обов'язкові додатки до проекту акта Кабінету Міністрів України та їх оформлення, що спростовуються наявними у справі копіями доданих до проектів постанов: пояснювальних записок, довідок про погодження проекту акта, висновків Міністерства юстиції України, порівняльних таблиць (т. 1 а.с. 68-78, 83-87, 89-95). Водночас відсутність фінансово-економічних розрахунків до пояснювальних записок не є достатнім доказом неправомірності оскаржуваних актів та не свідчить про порушення ними прав і законних інтересів позивача та. З цих же мотивів суд відхиляє посилання представників позивача на відсутність розміщення на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України (Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади) не пізніше ніж за 24 години до початку засідання проекту порядку денного засідання, а також включених до нього проектів актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян (п. 3 § 17 Регламенту).

Безпідставними є твердження представників позивача щодо порушення відповідачем вимог п. 1 § 15 і п. 1 § 22 Регламенту, які спростовуються наявними у справі витягами з протоколу №11 засідання Кабінету Міністрів України 25.03.2014 про прийняття оскаржуваних постанов з відбитками Управління експертизи дотримання регламентних норм та організації засідань Кабінету Міністрів України Секретаріату Кабінету Міністрів України (т.2 а.с.19,20).

Безпідставними є твердження представників позивача щодо не проведення антидискримінаційної експертизи, що спростовуються наявними у справі копіями висновків Юридичного департаменту Міністерства фінансів України (розробник проектів) від 04.03.2014 про проведення антидискримінаційної експертизи проектів оскаржуваних постанов (т. 2 а.с. 39, 40), згідно з якими положення проектів актів не містять ознак дискримінації.

Доводи представників позивача про те, що оскаржувані постанови є дискримінаційними, оскільки керівник установи (організації) може визначати конкретний розмір надбавки, виходячи з віку, стажу роботи, місця проживання чи роботи, суд не бере до уваги, оскільки вони ґрунтуються на суб'єктивних припущеннях представників і безпосередньо не стосуються змісту оскаржуваних постанов.

Між тим, частково обґрунтованими суд вважає доводи представників позивача щодо порушення відповідачем п. 7 § 33 Регламенту і не надіслання проектів оскаржуваних постанов СПО об'єднань профспілок.

Так, абз. 2 п. 7 § 33 Регламенту передбачено, що під час підготовки проекту акта Кабінету Міністрів з питань, що стосуються формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин, відповід-

ний проект акта в обов'язковому порядку надсилається уповноваженому представнику всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноваженому представнику всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців.

У даному випадку, як вірно зазначають представники позивача, підтверджується листом заступника голови СПО об'єднань профспілок від 26.05.2014 №04-18/406/СПО, копія якого наявна у справі (т. 1 а.с. 114), і не спростовано представником відповідача, проекти оскаржуваних постанов СПО об'єднань профспілок не надсилалися.

Проте дане порушення не є самостійною і достатньою підставою для визнання недійсними оскаржуваних постанов, оскільки ні Закон України "Про Кабінет Міністрів України", а ні Регламент, таких наслідків не визначають.

Крім цього, позивач не є органом виконавчої влади, що відповідно до компетенції бере участь у розробленні проекту акта або його погодженні, тому він не являється заінтересованим органом у розумінні п. 4 § 33 Регламенту, а відтак не потребується його обов'язкового погодження проектів оскаржуваних постанов, що визначено у п.п. 5, 6 § 33 Регламенту. У той же час наявні погодження інших заінтересованих органів Міністерством юстиції України, Міністерством освіти і науки України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Міністерством соціальної політики України, що відповідає вимогам п.п. 6, 7 § 33 Регламенту.

З цих же мотивів безпідставними і необґрунтованими є твердження представників позивача про порушення відповідачем вимог п. 1 § 37 Регламенту щодо погодження проектів актів заінтересованими органами, яким, як зазначив суд вище, позивач не являється.

Таким чином, зазначені позивачем обставини того, що оскаржувані постанови прийняті відповідачем поза межами своїх повноважень та з порушенням процедури прийняття, як впливають на їх дійсність, не знайшли свого підтвердження в ході судового розгляду справи. Окремі порушення, які мали місце і зазначені судом вище, не впливають на правомірність оскаржуваних постанов і не є достатньою підставою для визнання їх протиправними і скасування. Водночас заперечення відповідача і надані ним докази, а також витребувані судом матеріали, 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.

Враховуючи вищевикладене, суд дійшов висновку про необґрунтованість позовних вимог, що є підставою для відмови в їх задоволенні.

Керуючись ст.ст. 2, 6, 9, 11, 70, 71, 76, 79, 86, 138, 158-163, 167, 171 КАС, суд

**п о с т а н о в и в:**

Відмовити Профспілці працівників освіти і науки України в задоволенні адміністративного позову.

*Постанова набирає законної сили після закінчення строку на апеляційне оскарження. Постанова може бути оскаржена до Київського апеляційного адміністративного суду в порядку, встановленому ст.ст. 185-187 КАС. Апеляційна скарга подається протягом 10 днів з дня отримання копії її повного тексту.*

Головуючий суддя

Судді



Д.А. Костенко

О.В. Легтярьова

Л.О. Маруліна

Прочитано та  
пронумеровано  
на 5 арк.  
Секретар/с/з  
Левченко І.В.

