

**КОПИЯ**

УИД № 75OS0000-01-2020-000299-35  
дело № 66а-229/2021

**АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

город Новосибирск

04 марта 2021 года

Судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего Красиковой О.Е.,  
судей Захарова Е.И., Войтко С.Н.,  
при секретаре Таран И.А.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № За-137/2020 по административному исковому заявлению первого заместителя прокурора Забайкальского края в интересах неопределённого круга лиц о признании недействующим пункта 2 постановления правительства Забайкальского края от 09 мая 2020 года № 145 «О выплатах стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией»

по апелляционному представлению первого заместителя прокурора Забайкальского края на решение Забайкальского краевого суда от 03 декабря 2020 года, которым отказано в удовлетворении административного искового заявления.

Заслушав доклад судьи Красиковой О.Е., объяснения прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Довыденко Н.П., поддержавшей доводы апелляционного представления, возражения представителя административного ответчика губернатора Забайкальского края Панковой М.А., судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции

**УСТАНОВИЛА:**

09 мая 2020 года Правительством Забайкальского края принято постановление № 145 «О выплатах стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией» (далее - Постановление № 145).

Пунктом 1 Постановления № 145 установлены выплаты стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную

нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией в зависимости от среднемесячного дохода от трудовой деятельности в Забайкальском крае за 9 месяцев 2019 года по данным Федеральной службы государственной статистики (35 054 рубля) в следующих размерах:

1) врачам скорой медицинской помощи, в том числе в составе специализированных выездных бригад, - 28 043 рубля;

2) среднему медицинскому персоналу, участвующему в оказании скорой медицинской помощи (фельдшеры скорой медицинской помощи, медицинские сестры, медицинские сестры-анестезисты), - 14 022 рубля;

3) фельдшерам (медицинским сестрам) по приему вызовов скорой медицинской помощи и передаче их выездным бригадам скорой медицинской помощи - 7 011 рублей;

4) врачам подразделений, оказывающим первичную медико-санитарную помощь (в том числе врачам-инфекционистам, врачам общей практики (семейным врачам), врачам-педиатрам, врачам-педиатрам участковым, врачам-терапевтам, врачам-терапевтам участковым, врачам-пульмонологам), - 28 043 рубля;

5) среднему медицинскому персоналу, участвующему в оказании первичной медико-санитарной помощи, в том числе среднему медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов, фельдшерских пунктов, фельдшерских здравпунктов, - 14 022 рубля;

6) младшему медицинскому персоналу, обеспечивающему условия для оказания первичной медико-санитарной помощи, - 7 011 рублей;

7) врачам, оказывающим специализированную медицинскую помощь в стационарных условиях (в том числе врачам-инфекционистам, врачам-анестезиологам-реаниматологам), - 35 054 рубля;

8) среднему медицинскому персоналу, участвующему в оказании специализированной медицинской помощи в стационарных условиях, - 17 527 рублей;

9) младшему медицинскому персоналу, обеспечивающему условия для оказания специализированной медицинской помощи в стационарных условиях, - 10 516 рублей.

Пунктом 2 Постановления № 145 определено, что размеры стимулирующих выплат, указанных в пункте 1 настоящего постановления, включают в себя районный коэффициент и процентную надбавку к заработной плате за стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Действие указанного постановления распространено на правоотношения, возникшие с 30 января 2020 года (пункт 6 Постановления № 145).

Первый заместитель прокурора Забайкальского края обратился в суд с административным иском к губернатору Забайкальского края и Правительству Забайкальского края о признании недействующим пункта 2 Постановления № 145. В обоснование административных исковых

требований указал, что оплата труда работников, занятых на работах в местностях с особыми климатическими условиями производится в повышенном размере, с применением районных коэффициентов и процентных надбавок, в связи с чем выплаты стимулирующего характера следует начислять с применением районного коэффициента. В противном случае выплаты работникам, работавшим в местностях с особыми климатическими условиями, по размеру не отличаются от оплаты труда лиц, работающих в регионах с благоприятным климатом. Оспариваемый нормативный правовой акт противоречит требованиям Конституции Российской Федерации, положениям статьи 146, части 2 статьи 129, статей 315, 316, 317 Трудового кодекса Российской Федерации и нарушает конституционные права граждан на справедливую оплату труда.

Решением Забайкальского краевого суда от 03 декабря 2020 года в удовлетворении административных исковых требований отказано.

В апелляционном представлении прокурор просит решение суда отменить и принять по административному делу новое решение об удовлетворении административного иска в полном объеме, ссылаясь на то, что решение Забайкальского краевого суда является незаконным, выводы суда не соответствуют фактически установленным по делу юридически значимым обстоятельствам, а также неверно применены нормы материального права. Так выводы суда о том, что учтенные показатели районного коэффициента при расчете средней заработной платы и стимулирующей надбавки соответствуют требованиям трудового законодательства, не верны. Расчет районного коэффициента должен производиться на стимулирующую выплату как часть заработной платы. При этом размер районного коэффициента в Забайкальском крае имеет территориальную разницу по месту работы и индивидуальную по отношению к работнику при учете стажа работы. Указанные юридически значимые обстоятельства не учтены судом первой инстанции.

В письменных возражениях представитель губернатора Забайкальского края Панкова М.А. просит решение суда оставить без изменения.

Заслушав объяснения лиц, участвующих в деле, исследовав материалы административного дела, изучив доводы апелляционного представления, суд апелляционной инстанции приходит к следующим выводам.

В соответствии с частью 3 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта, в том числе принятого референдумом субъекта Российской Федерации или местным референдумом, не действующим полностью или в части в суд может обратиться прокурор в пределах своей компетенции.

Из пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» следует, что в рамках реализации надзорных полномочий прокурор имеет право обратиться в суд с заявлением о признании недействительными нормативных правовых актов в случае, если они приняты представительными (законодательными) органами

государственной власти субъектов Российской Федерации и иными указанными в законе органами и должностными лицами в нарушение законодательства, имеющего большую юридическую силу.

На основании части 2 статьи 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации прокурор субъекта Российской Федерации, заместитель прокурора субъекта Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры и их заместители вправе обратиться в верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, окружной (флотский) военный суд, гарнизонный военный суд, районный суд.

Следовательно, первый заместитель прокурора Забайкальского края мог обратиться с настоящим административным иском заявлением в порядке главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в Забайкальский краевой суд.

Согласно подпункту 1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 184-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов оплаты труда работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации и работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации.

В силу пункта 2 статьи 26.14 Федерального закона № 184-ФЗ органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации, работников государственных учреждений субъекта Российской Федерации, устанавливают региональные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов бюджета субъекта Российской Федерации на финансовое обеспечение полномочий, указанных в статье 26.2 и пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 02 апреля 2020 года № 415 утверждены Правила предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования, в том числе в полном объеме, расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой

коронавирусной инфекцией (далее - Правила, утвержденные Постановлением № 415).

В соответствии с пунктом 1 Правил, утвержденных Постановлением № 415, они устанавливают цели, порядок и условия предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (за исключением города Москвы), источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях софинансирования, в том числе в полном объеме, расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией.

Во исполнение Постановления № 415 Правительством Забайкальского края принято оспариваемое в части Постановление № 145.

При рассмотрении административного дела судом сделан обоснованный вывод о том, что Постановление № 145 отвечает признакам нормативности, предусмотренным пунктом 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», поскольку оно содержит нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и направленные на урегулирование общественных отношений, возникающих в сфере выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией.

Как правильно установлено судом, Постановление № 145 принято в рамках полномочий субъекта Российской Федерации, уполномоченным на то органом - Правительством Забайкальского края, с соблюдением требований к форме и порядку принятия, введения в действие и опубликования. Административное исковое заявление и апелляционное представление в части нарушения процедуры принятия нормативного правового акта доводов не содержит.

Принимая решение об отказе в удовлетворении административных исковых требований, суд первой инстанции исходил из того, что в состав выплат стимулирующего характера, которые установлены из среднемесячного дохода от трудовой деятельности в Забайкальском крае за 09 месяцев 2019 года по данным Федеральной службы государственной статистики, включены суммы районного коэффициента и процентной надбавки к заработной плате за стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а Постановление № 415 не возлагало на

органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязанность по начислению сверх устанавливаемого размера таких выплат сумм районного коэффициента и процентной надбавки к заработной плате за стаж в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Судебная коллегия не может согласиться с таким подходом суда первой инстанции по следующим основаниям.

Так, выплаты стимулирующего характера за работу в особых условиях медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь лицам с подтвержденным диагнозом COVID-19, осуществлялись в 2020 году в соответствии с Постановлением № 415, которым определено установление выплат стимулирующего характера за фактически отработанное время.

По своей правовой природе указанные выплаты относятся к оплате труда.

Под заработной платой (оплата труда работника) согласно статье 129 Трудового кодекса Российской Федерации понимается вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера) и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты), т.е. заработная плата состоит из вознаграждения за труд, компенсационных и стимулирующих выплат.

Статьями 146 и 148 Трудового кодекса Российской Федерации предусмотрено, что оплата труда работников, занятых на работах в местностях с особыми климатическими условиями, производится в повышенном размере. Оплата труда на работах в местностях с особыми климатическими условиями производится в порядке и размерах не ниже установленных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

При этом трудовое законодательство состоит из Трудового кодекса Российской Федерации, иных федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, содержащих нормы трудового права (статья 5 Трудового кодекса Российской Федерации).

В соответствии со статьей 315 Трудового кодекса Российской Федерации оплата труда в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях осуществляется с применением районных коэффициентов и процентных надбавок к заработной плате.

Согласно статье 316 Трудового кодекса Российской Федерации размер районного коэффициента и порядок его применения для расчета заработной платы работников организаций, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе за счет средств региональных бюджетов устанавливать более высокие

размеры районных коэффициентов для учреждений, финансируемых из средств этих бюджетов.

На основании этой нормы Законом Забайкальского края от 14 октября 2008 года № 39-ЗЗК «О районном коэффициенте и процентной надбавке к заработной плате работников государственных органов и государственных учреждений Забайкальского края, органов местного самоуправления и муниципальных учреждений» установлены повышенные размеры районного коэффициента и процентных надбавок.

На основании статьи 317 Трудового кодекса Российской Федерации лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, выплачивается процентная надбавка к заработной плате за стаж работы в данных районах или местностях. Размер процентной надбавки к заработной плате и порядок ее выплаты устанавливаются в порядке, определяемом статьей 316 Трудового кодекса Российской Федерации для установления размера районного коэффициента и порядка его применения.

Таким образом, выплаты стимулирующего характера медицинским работникам являются частью их заработной платы, в связи с чем они должны включаться в заработную плату, к которой применяются коэффициенты и процентные надбавки за стаж работы в местностях с особыми климатическими условиями в размерах, предусмотренных трудовым законодательством.

Аналогичная правовая позиция изложена в письмах Министерства здравоохранения Российской Федерации от 06 мая 2020 года № 16-3/И/2-5951 и от 21 мая 2020 года № 16-3/И/1-6965, которые также разъясняют, что ограничения по выплатам в отношении совместителей не установлены, указанные выплаты включаются также в расчет среднего заработка, сохраняемого за работниками на время ежегодного отпуска и в других случаях, предусмотренных Трудовым кодексом Российской Федерации.

Предусмотренный Постановлением № 415 порядок определения размера выплаты, исчисляемой в процентном соотношении к среднемесячному доходу от трудовой деятельности в субъекте Российской Федерации за 09 месяцев 2019 года по данным Федеральной службы государственной статистики, не свидетельствует о законности оспоренного нормативного правового акта.

Исчисленная указанным способом сумма стимулирующих выплат подлежит начислению работникам с учетом требований об оплате труда с применением районных коэффициентов и процентных надбавок к заработной плате.

Кроме того, следует отметить, что как на федеральном, так и на региональном уровне районные коэффициенты и процентные надбавки к заработной плате дифференцируются соответственно в зависимости от местности и стажа работы, в связи с чем оспариваемая норма ставит в неравное положение медицинских работников в пределах территории Забайкальского края.

Средства федерального бюджета в целях софинансирования, в том числе в полном объеме, расходных обязательств субъектов Российской Федерации

Федерации по осуществлению выплат стимулирующего характера предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации в форме иных межбюджетных трансфертов на основании статьи 132.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Данной статьей предусмотрен порядок заключения соглашений о предоставлении из федерального бюджета иных межбюджетных трансфертов.

Согласно части 2 статьи 132.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации эти соглашения, а также дополнительные соглашения к ним, предусматривающие внесение в них изменений или их расторжение, заключаются в соответствии с типовыми формами, утверждаемыми Министерством финансов Российской Федерации.

Такая типовая форма утверждена Приказом Минфина России от 14 декабря 2018 года № 270н, которая предусматривает определение общего объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение расходных обязательств.

Исходя из положений пунктов 4 и 6 Правил, утвержденных Постановлением № 415, иные межбюджетные трансферты предоставляются в определенном размере исходя из численности лиц, застрахованных по обязательному медицинскому страхованию, а нераспределенный объем иных межбюджетных трансфертов распределяется по заявкам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья.

Как следует из имеющегося в материалах дела отчета контрольно-счетной палаты Забайкальского края, утвержденного 09 октября 2020 года, о результатах проведения контрольного мероприятия, в соответствии с Постановлением № 415 Забайкальскому краю первоначально были распределены бюджетные ассигнования в определенном размере. В дальнейшем, с учетом неблагоприятного развития ситуации с распространением новой коронавирусной инфекции, Забайкальским краем в Министерство здравоохранения Российской Федерации направлялись заявки на дополнительную потребность в бюджетных ассигнованиях, в соответствии с которыми дополнительно распределены иные межбюджетные трансферты.

Таким образом, субъект Российской Федерации имел возможность дополнительно обосновать фактические потребности в финансировании за счет средств федерального бюджета, изменив первоначальный объем бюджетных ассигнований, и реализовал эту возможность, в связи с чем доводы о недостаточности средств регионального бюджета не могут быть приняты во внимание.

Является необоснованным довод административного ответчика о том, что нормативное закрепление начисления районного коэффициента и процентных надбавок сверх определенных сумм стимулирующих выплат является правом, а не обязанностью субъекта Российской Федерации.

Положения пункта 12 Правил, утвержденных Постановлением № 415, об этом не свидетельствуют, поскольку предусматривают право на



повышение уровня выплат за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, т.е. право предусмотреть повышение размеров выплат, закрепленных в этом Постановлении Правительства Российской Федерации, либо предоставить эти выплаты иным категориям медицинских работников.

Данное положение не освобождает от предусмотренной законом обязанности по правильному начислению работникам заработной платы.

Утрата силы Постановления Правительства Российской Федерации № 415 и оспоренного в части Постановления № 145 не свидетельствует об утрате актуальности спора, поскольку нормативные правовые акты применялись, права медицинских работников нарушались и подлежат защите, в том числе в рамках судебного нормоконтроля.

Кроме того, судебная коллегия полагает необходимым отметить, что 09 мая 2020 года Правительством Забайкальского края также было принято Постановление № 146 «О выплатах стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19». В первоначальной редакции пункт 2 данного Постановления по своему содержанию был аналогичен оспоренной прокурором норме. Однако в последующем, 18 мая 2020 года Постановлением Правительства Забайкальского края № 158 в этот пункт были внесены изменения, которые закрепили начисление на выплаты стимулирующего характера районного коэффициента и процентных надбавок к заработной плате.

С учетом вышеизложенных обстоятельств дела и положений закона, судебная коллегия полагает, что решение суда первой инстанции подлежит отмене на основании пункта 4 части 2 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации ввиду неправильного применения норм материального права, а административные иски о признании пункта 2 Постановления № 145 недействующим - удовлетворению, поскольку оспариваемая норма противоречит положениям трудового законодательства Российской Федерации.

Как следует из пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, признает его не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Устанавливая дату, с которой оспариваемая норма должна быть признана недействующей, судебная коллегия полагает, что она подлежит признанию недействующей со дня принятия, поскольку определение иной даты, связанной со вступлением настоящего решения в законную силу с учетом того обстоятельства, что оспариваемый акт утратил свою силу на момент рассмотрения дела, не будет отвечать задаче административного судопроизводства - защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и

законных интересов граждан в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Также в силу положений пункта 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в резолютивную часть подлежит включению указание об опубликовании принятого по делу апелляционного определения в течение месяца со дня его вынесения в официальном печатном издании - газете «Азия - Экспресс».

Руководствуясь статьями 307 - 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Пятого апелляционного суда общей юрисдикции

#### ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Забайкальского краевого суда от 03 декабря 2020 года отменить, принять по делу новое решение, которым административные искивые требования первого заместителя прокурора Забайкальского края удовлетворить.

Признать недействующим с даты принятия пункт 2 постановления Правительства Забайкальского края от 09 мая 2020 года № 145 «О выплатах стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку медицинским работникам, оказывающим медицинскую помощь гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией».

Судебное постановление о признании нормативного правового акта недействующим подлежит опубликованию в течение месяца со дня вынесения апелляционного определения в официальном печатном издании - газете «Азия - Экспресс».

На апелляционное определение могут быть поданы кассационные жалоба, представление через Забайкальский краевой суд в течение шести месяцев со дня его вынесения в Восьмой кассационный суд общей юрисдикции.

Председательствующий

Судьи

О.Е. Красикова

Е.И. Захаров

С.Н. Войтко

*Определение*

вступает(ся) в законную силу с *04* *03* 20 *21* года.

Подлинник находится в материалах: *л. 41-42* дела

№ *32-132/2020*

*Секретарь* *В.И. Чумаков*

(подпись) (подпись) (подпись)

ПОДПИСЬ СУДЬИ *О.Е. Красикова*

Секретарь с/з Забайкальского краевого суда *В.И. Чумаков*

"*05*" *03* 20 *21* г.