



ВОСЬМОЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

644024, г. Омск, ул. 10 лет Октября, д.42, канцелярия (3812)37-26-06, факс:37-26-22, www.8aas.arbitr.ru, info@8aas.arbitr.ru

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

город Омск
13 декабря 2019 года

Дело № А81-7611/2019

Резолютивная часть постановления объявлена 10 декабря 2019 года

Постановление изготовлено в полном объеме 13 декабря 2019 года

Восьмой арбитражный апелляционный суд в составе:

председательствующего судьи [REDACTED],

судей [REDACTED],

при ведении протокола судебного заседания: секретарем [REDACTED]

рассмотрев в открытом судебном заседании апелляционную жалобу (регистрационный номер 08АП-15089/2019) Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Ямало-Ненецкому автономному округу на решение Арбитражного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 17.10.2019 по делу № А81-7611/2019, принятое по заявлению Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Ямало-Ненецкому автономному округу (ИНН 8901015913, ОГРН 1048900005252) к Управлению федерального казначейства по Ямало-Ненецкому автономному округу (ИНН 8900000174, ОГРН 1028900511529) о признании недействительным предписания от 28.06.2019 и пункта 1 представления от 28.06.2019,

при участии в судебном заседании представителей:

от Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Ямало-Ненецкому автономному округу – [REDACTED] (по доверенности от 12.08.2019 сроком на 3 года);

установил:

Главное управление Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по

Ямало-Ненецкому автономному округу (далее – заявитель, ГУ МЧС по ЯНАО) обратилось в арбитражный суд с заявлением к Управлению федерального казначейства по Ямало-Ненецкому автономному округу (далее – заинтересованное лицо, УФК по ЯНАО) о признании недействительным предписания от 28.06.2019 и пункта 1 представления от 28.06.2019.

Решением Арбитражного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 17.10.2019 по делу № А81-7611/2019 в удовлетворении требований заявителя отказано в полном объеме.

Не соглашаясь с принятым судебным актом, ГУ МЧС по ЯНАО просит в апелляционной жалобе решение суда первой инстанции отменить, принять по делу новый судебный акт об удовлетворении заявленных требований.

Податель жалобы настаивает на том, что к рассматриваемым правоотношениям надлежит применять:

- решение Исполнительного комитета Совета народных депутатов Ямало-Ненецкого автономного округа Тюменской области РСФСР СССР от 25.02.1991 № 53, в соответствии с которым с 01.03.1991 установлен единый районный коэффициент к заработной плате рабочих и служащих бюджетных организаций и учреждений, располагающихся в населенных пунктах севернее Полярного круга - 1,8, южнее Полярного круга - 1,7;

- Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 16.12.2004 № 89-ЗАО «О гарантиях и компенсациях для лиц, работающих в организациях, финансируемых за счет средств окружного бюджета, проживающих на территории Ямало-Ненецкого автономного округа», согласно которому лицам, работающим в организациях, финансируемых из бюджета автономного округа, учащимся, студентам, получающим стипендии за счет бюджета автономного округа, обучающимся в учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования, находящихся в ведении автономного округа, и лицам, являющимся получателями ежемесячного пособия на ребенка (детей) из средств бюджета автономного округа, при исчислении заработной платы, стипендии и пособия установлен районный коэффициент в населенных пунктах севернее Полярного круга, в размере - 1,8, южнее - 1,7;

- Постановление Правительства РФ от 17.04.2006 № 216 «О районных коэффициентах, применяемых при установлении трудовых пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также в районах с тяжелыми

климатическими условиями», согласно которому установлено, что впредь до установления размера районного коэффициента и порядка его применения для расчета заработной платы работников организаций, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также базовой части трудовой пенсии, пенсий по государственному обеспечению, пособий, стипендий и компенсаций лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, органами, осуществляющими пенсионное обеспечение, при назначении указанным лицам трудовых пенсий в соответствии со статьями 14-16 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», а также при назначении указанным лицам и лицам, проживающим в районах с тяжелыми климатическими условиями, требующих дополнительных материальных и физиологических затрат проживающих там граждан, пенсий по государственному пенсионному обеспечению в соответствии со статьями 14-18 Федерального закона от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» применяются районные коэффициенты к заработной плате, установленные решениями органов государственной власти СССР или федеральных органов государственной власти, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации применялись при увеличении размеров этих пенсий для граждан, проживавших в указанных районах и местностях, по состоянию на 31.12.2004, а также действовавший на указанную дату порядок их применения.

Податель жалобы указывает, что при формировании фонда оплаты труда государственным гражданским служащим в расчете обоснований бюджетных смет на 2017-2018 годы ГУ МЧС по ЯНАО был заложен коэффициент 1,8 и финансирование от МЧС России поступало в полном объеме согласно утвержденным сметам районного коэффициента 1,8.

По мнению ГУ МЧС по ЯНАО, ссылка суда первой инстанции на решение Верховного Суда РФ от 03.11.2005 № ГКПИ05-1141 является несостоятельной, так как на момент принятия данного решения Постановление Правительства Российской Федерации от 17.04.2006 № 216 еще не было принято.

Также податель жалобы полагает, что решение Исполнительного комитета Совета народных депутатов Ямало-Ненецкого автономного округа Тюменской области РСФСР СССР от 25.02.1991 № 53 не утратило силу. Заявитель считает, что Постановление Госкомтруда СССР, ВЦСПС от 04.09.1964 № 380/П-18 «Об утверждении районных коэффициентов к заработной плате работников просвещения, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, торговли и общественного

питания и других отраслей народного хозяйства, непосредственно обслуживающих население, занятых в районах Крайнего Севера и, местностях, приравненных к районам Крайнего Севера» не подлежит применению, так как не было опубликовано.

УФК по ЯНАО в соответствии с представленным суду письменным отзывом на апелляционную жалобу считает решение суда первой инстанции законным и обоснованным, апелляционную жалобу – не подлежащей удовлетворению.

УФК по ЯНАО, извещенное надлежащим образом о месте и времени рассмотрения апелляционной жалобы, явку своего представителя в заседание суда апелляционной инстанции не обеспечило. Апелляционная жалоба рассмотрена в отсутствие представителя подателя апелляционной жалобы в порядке статьи 156 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ).

Представитель ГУ МЧС по ЯНАО в заседании суда апелляционной инстанции поддержал доводы, изложенные в апелляционной жалобе.

Суд апелляционной инстанции, заслушав представителя ГУ МЧС по ЯНАО, изучив материалы дела, апелляционную жалобу, отзыв, установил следующие обстоятельства.

В период с 25.03.2019 по 24.05.2019 УФК ЯНАО, на основании приказа от 19.03.2019 № 235, проведена плановая выездная проверка деятельности ГУ МЧС по ЯНАО по вопросу использования федерального бюджета на оплату труда, денежное довольствие, материальное стимулирование, а также на осуществление обязательного государственного страхования, в том числе соответствие страховой премии фактическим выплатам за 2016-2018 года.

В ходе проверки УФК ЯНАО выявлено:

- при расчете денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих 2017-2018 годов неправомерно применен районный коэффициент в размере 1,8 (нарушение в денежном выражении 1 799 212,41 руб.);

- при формировании фонда оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих Учреждением неправомерно применен районный коэффициент в размере 1,8 при расчете обоснований бюджетных смет на 2017-2018 годы (нарушение в денежном выражении 2 693 163,96 руб.).

Иные нарушения, указанные в акте, заявителем не оспариваются.

По результатам проведенной проверки 24.05.2019 составлен акт проверки и вынесены представление и предписание, которыми ГУ МЧС по ЯНАО обязывается рассмотреть информацию об указанных нарушениях, принять меры к недопущению их

в дальнейшем, проинформировать УФК ЯНАО о результатах исполнения представления и предписания в срок до 01.10.2019.

Не согласившись с указанными ненормативными актами, ГУ МЧС по ЯНАО обратилось в арбитражный суд.

Решением суда первой инстанции в удовлетворении требований заявителя отказано, что послужило основанием для его апелляционного обжалования со стороны ГУ МЧС по ЯНАО.

Суд апелляционной инстанции, проверив в порядке статьи 268 АПК РФ законность и обоснованность решения суда первой инстанции, не находит оснований для его изменения или отмены, а доводы апелляционной жалобы расценивает как необоснованные, исходя из следующего.

В соответствии с частью 1 статьи 198, части 4 статьи 200, части 2 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и пунктом 6 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.07.1996 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» для удовлетворения требований о признании недействительными ненормативных правовых актов государственных органов необходимо наличие двух условий: несоответствие их закону или иному нормативному акту, а также нарушение прав и законных интересов заявителя.

Частью 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации определено, что трудовое законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

При этом по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частью второй указанной статьи.

В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Согласно части 2 Заключительных и переходных положений Конституции Российской Федерации законы и другие правовые акты, действовавшие на территории

Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации.

Целями трудового законодательства в силу положений статьи 1 Трудового кодекса Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (далее по тексту – ТК РФ) являются установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, создание благоприятных условий труда, защита прав и интересов работников и работодателей. Основным принципом правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Трудовым кодексом, признаются: запрещение принудительного труда и дискриминации в сфере труда; обеспечение права каждого работника на справедливые условия труда, в том числе на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, права на отдых, включая ограничение рабочего времени, предоставление ежедневного отдыха, выходных и нерабочих праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска; равенство прав и возможностей работников (статья 2 ТК РФ).

В статье 6 ТК РФ закреплено разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, по вопросам, не отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти.

При этом более высокий уровень трудовых прав и гарантий работникам по сравнению с установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, приводящий к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов, обеспечивается за счет бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, не урегулированным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, могут принимать законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права.

В случае принятия федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации по этим вопросам закон или иной нормативный правовой акт

субъекта Российской Федерации приводится в соответствие с федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации.

Согласно статье 148 ТК РФ 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.

В силу положений статьи 313 ТК РФ государственные гарантии и компенсации лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, устанавливаются настоящим Кодексом и иными федеральными законами.

Дополнительные гарантии и компенсации указанным лицам могут устанавливаться законами субъектов Российской Федерации, коллективными договорами, соглашениями, исходя из финансовых возможностей соответствующих субъектов Российской Федерации и работодателей.

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

Установление районного коэффициента, исходя из его определения, имеет целью компенсировать дополнительные материальные и физиологические затраты в связи с работой и проживанием в неблагоприятных условиях и представляет собой показатель относительного увеличения заработной платы для установления равенства в оплате за равный труд в зависимости от степени тяжести таких условий.

Статья 316 ТК РФ предусматривает, что 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 и органы местного самоуправления вправе за счет средств соответственно бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований устанавливать более высокие размеры районных коэффициентов для учреждений, финансируемых соответственно из средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетов. Нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации может быть установлен предельный размер повышения районного коэффициента, устанавливаемого входящими в состав субъекта Российской Федерации муниципальными образованиями.

Аналогичная норма содержится в статье 10 Федерального закона от 19.02.1993 № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», согласно частям 1 и 2 которой размер районного коэффициента и порядок его применения для расчета заработной платы работников организаций, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также базовой части трудовой пенсии, пенсий по государственному пенсионному обеспечению, пособий, стипендий и компенсаций лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

На федеральном уровне до настоящего времени соответствующих постановлений не принято, поэтому в силу части 1 статьи 423 ТК РФ к заработной плате работников подлежат применению районные коэффициенты (для производственных и непромышленных отраслей экономики) и процентные надбавки, установленные органами государственной власти бывшего Союза ССР или органами государственной власти Российской Федерации.

Как было выше сказано, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления предоставлено право за счет средств соответственно бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований устанавливать более высокие размеры районных коэффициентов и процентных надбавок для учреждений, финансируемых соответственно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетов. Нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации может быть установлен предельный размер повышения районного коэффициента и процентной надбавки, устанавливаемого входящими в состав субъекта Российской Федерации муниципальными образованиями (часть 2 статьи 316 ТК РФ, статья 317 ТК РФ, статья 10 Закона РФ от 19.02.1993 № 4520-1).

Таким образом, районные коэффициенты и процентные надбавки к заработной плате работников являются элементами заработной платы, выплачивать которую в полном размере в силу статьи 22 ТК РФ - прямая обязанность работодателя.

К заработной плате работников организаций, финансируемых из федерального бюджета, подлежат применению районные коэффициенты, установленные федеральными органами государственной власти, органами государственной власти бывшего Союза ССР.

Законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 16.12.2004 № 89-ЗАО «О гарантиях и компенсациях для лиц, работающих в организациях, финансируемых за счет средств окружного бюджета, проживающих на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» определено, что работникам организаций, финансируемых за счет средств окружного бюджета, расположенных на территории автономного округа в населенных пунктах севернее Полярного круга, установлен единый районный коэффициент к заработной плате в размере 1,8, южнее - 1,7. Согласно приложению к названному Закону в г. Надыме районный коэффициент установлен в размере 1,7.

Как следует из материалов проверки, в течение проверяемого периода при формировании фонда оплаты труда государственным гражданским служащим в расчете обоснований бюджетных смет на 2017-2018 годы и при расчете денежного содержания федеральных государственных гражданских служащих в 2017-2018 годах ГУ МЧС по ЯНАО был заложен и применен районный коэффициент в размере 1,8.

Позиция УФК по ЯНАО мотивирована тем, что финансирование ГУ МЧС по ЯНАО, осуществляется исключительно за счет средств федерального бюджета, в силу чего к заработной плате работников подлежит применению районный коэффициент 1,5, установленный постановлением Госкомтруда СССР и Президиума ВЦСПС от 04.09.1964 № 380/П-18 «Об утверждении районных коэффициентов к заработной плате работников просвещения, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, торговли и общественного питания, других отраслей народного хозяйства, непосредственно обслуживающих население, занятых в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера».

Апелляционная коллегия полагает позицию казначейства правомерной и поддерживает соответствующие выводы суда первой инстанции, руководствуясь следующим.

Вопреки доводам жалобы, действующее законодательство (статья 316 ТК РФ) ставит применение районного коэффициента в зависимость от того, из каких источников финансируются работодатели, вывод суда первой инстанции о применении к заработной плате работников организаций, финансируемых из федерального бюджета, районного коэффициента, установленного федеральными органами государственной власти бывшего Союза ССР в размере 1,5, является правильным.

В связи с финансированием ГУ МЧС по ЯНАО исключительно за счет средств федерального бюджета, положения Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 16.12.2004 № 89-ЗАО не подлежат применению.

Указанная позиция изложена в «Обзоре практики рассмотрения судами дел, связанных с осуществлением гражданами трудовой деятельности в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 26.02.2014 (в редакции от 26.04.2017).

Доводы подателя жалобы о том, что при формировании фонда оплаты труда государственным гражданским служащим в расчете обоснований бюджетных смет на 2017-2018 годы ГУ МЧС по ЯНАО был заложен коэффициент 1,8 и финансирование от МЧС России поступало в полном объеме, не принимаются судебной коллегией во внимание, так как расчет плановых сметных показателей производился ГУ МЧС по ЯНАО самостоятельно на основании пунктом 1,2 статьи 51 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Доводы заявителя, о том, что Постановление Госкомтруда СССР, ВЦСПС от 04.09.1964 № 380/П-18 не подлежит применению, так как не было опубликовано, отклоняются апелляционным судом, поскольку данное постановление принято до введения в действие Конституции РФ, в связи с чем содержащееся в указанной норме требование об обязательном официальном опубликовании правовых актов на него не распространяется, что соответствует правовой позиции отраженной в решении Верховного Суда РФ от 03.11.2005 № ГКПИ05-1141.

Обстоятельства того, что решение Верховного Суда РФ от 03.11.2005 № ГКПИ05-1141 принято ранее, чем Постановление Правительства Российской Федерации от 17.04.2006 № 216 не имеют правового значения, поскольку не отменяют установленного подхода.

Ссылки заявителя на сложившуюся судебную практику отклоняются, так как приведенные судебные акты не являются решающими по вопросам судебной практики и практики применения законодательства нижестоящими судами.

Учитывая отсутствие нарушений судом первой инстанции норм материального и процессуального права, суд апелляционной инстанции не находит основания для отмены решения суда первой инстанции, в силу чего апелляционная жалоба ГУ МЧС по ЯНАО удовлетворению не подлежит.

Судебные расходы по уплате государственной пошлины за рассмотрение апелляционной жалобы в соответствии со статьей 110 АПК РФ не распределяются, в силу освобождения подателя жалобы от уплаты таковой.

На основании изложенного и руководствуясь пунктом 1 статьи 269, статьей 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Восьмой арбитражный апелляционный суд именем Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

апелляционную жалобу Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Ямало-Ненецкому автономному округу оставить без удовлетворения, решение Арбитражного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 17.10.2019 по делу № А81-7611/2019 – без изменения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия, может быть обжаловано путем подачи кассационной жалобы в Арбитражный суд Западно-Сибирского округа в течение двух месяцев со дня изготовления постановления в полном объеме.

Председательствующий

Судьи

