



КОПИЯ

дело № 3а-196/2023
16OS0000-01-2023-000053-65

РЕШЕНИЕ
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

город Казань

10 мая 2023 года

Верховный Суд Республики Татарстан в составе председательствующего – судьи Верховного Суда Республики Татарстан Сафиной М.М. при ведении протокола судебного заседания помощником судьи Ушаковым К.Н. с участием прокурора прокуратуры Республики Татарстан Золина И.А., рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению автономной некоммерческой организации «Дошкольная образовательная организация «Счастливое детство» к Кабинету Министров Республики Татарстан о признании недействующим Порядка расчета нормативных затрат на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 2 июля 2019 года № 546,

УСТАНОВИЛ:

постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 2 июля 2019 года № 546 «О нормативном финансировании деятельности муниципальных дошкольных образовательных организаций» утвержден Порядок расчета нормативных затрат на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях (далее также – Порядок).

Данное постановление вместе с Порядком опубликовано на официальном портале правовой информации Республики Татарстан в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» <http://pravo.tatarstan.ru> 19 сентября 2019 года.

Автономная некоммерческая организация «Дошкольная образовательная организация «Счастливое детство», реализующая основную программу дошкольного образования в группах общеразвивающей направленности и являющаяся получателем субсидии из бюджета Республики Татарстан, обратилась в Верховный Суд Республики Татарстан с административным иском о признании недействующим Порядка как противоречащего пункту 3.6.3 Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования, утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 октября 2013 года № 1155 (далее – Федеральный

государственный образовательный стандарт дошкольного образования), части 3 статьи 5 и пункту 6 части 1 статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ).

В обоснование иска административный истец указывает, что оспариваемый Порядок принят без учета Методических рекомендаций по реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению оказания государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного образования, направленных письмом Министерства образования и науки Российской Федерации от 1 октября 2013 года № 08-1408, с дополнениями, направленными письмом от 5 мая 2020 года № ВБ-985/03. По мнению административного истца, вопреки требованиям федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования, а также рекомендациям Министерства образования и науки Российской Федерации определенные Кабинетом Министров Республики Татарстан нормативы не являются достаточными для осуществления административным истцом расходов на реализацию дошкольной образовательной программы и ухудшают его положение по сравнению с ранее действовавшим правовым регулированием.

В судебном заседании представитель автономной некоммерческой организации «Дошкольная образовательная организация «Счастливое детство» Федорова Э.Р. поддержала административное исковое заявление по изложенным в нем основаниям, указав также на превышение полномочий Кабинета Министров Республики Татарстан в части установления правил определения нормативов и не предусмотренных санитарными правилами гигиенических требований; нарушение порядка принятия и введения в действие оспариваемого нормативного правового акта; его правовую неопределенность, выразившуюся в отсылке к несуществующим нормативным правовым актам Российской Федерации, применении обобщенной формулировки «персонал, реализующий образовательную программу» без детализации категорий работников, значения размера страхового взноса в процентах; ограничение права образовательных организаций на самостоятельную разработку образовательной программы; преюдициальное значение вступивших в законную силу судебных актов, принятых по результатам оспаривания ранее действовавшей методики определения нормативов.

Представитель Кабинета Министров Республики Татарстан Борисова Е.С. административный иск не признала, изложив свою позицию в письменных возражениях, пояснила, что предусмотренные оспариваемым Порядком нормативы включают расходы, установленные пунктом 3 части 1 статьи 5 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ и пунктами 3.6.1 – 3.6.3 Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования, а принцип достаточности не предполагает обеспечения за счет бюджетных средств фактически произведенных затрат частных образовательных организаций в полном объеме.

Представитель Министерства образования Республики Татарстан Зайнуллин Р.Р. с административным исковым заявлением не согласился, изложив в письменном отзыве аналогичную позицию.

Представитель Министерства финансов Республики Татарстан Ерашова И.В. также возражала относительно удовлетворения административного искового заявления, пояснив, что оспариваемый Порядок предполагает включение в соответствующий норматив лишь тех расходов, которые осуществляются за счет средств бюджета Республики Татарстан.

Представитель государственного бюджетного учреждения «Центр экономических и социальных исследований Республики Татарстан» Гревцов А.Б. высказал позицию о необоснованности доводов административного истца, пояснив, что оспариваемый Порядок разработан с учетом всех требований федерального законодательства, а методические рекомендации, на которые ссылается административный истец, носят рекомендательный характер.

Выслушав представителей административного истца, административного ответчика, заинтересованных лиц, изучив доказательства, имеющиеся в материалах дела, заслушав заключение прокурора, полагавшего административное исковое заявление подлежащим частичному удовлетворению, оценив нормативный правовой акт на его соответствие федеральным законам и другим нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд приходит к следующему.

Статьями 71 и 72 Конституции Российской Федерации определены предметы ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В силу пункта "е" части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся, в том числе, общие вопросы воспитания, образования.

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 (часть вторая статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Общие принципы разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на момент принятия оспариваемого нормативного правового акта были установлены Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а с 1 января 2023 года – Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ определены правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации, основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, правовое положение участников отношений в сфере образования.

Частью второй статьи 43 Конституции Российской Федерации, частью 3 статьи 5 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ гарантируются общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными

государственными образовательными стандартами дошкольного образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях.

Нормами федерального законодательства к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), помимо прочего отнесено решение вопросов:

обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации (подпункт 13 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, пункт 27 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ, пункт 3 части 1 статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ);

финансового обеспечения получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, посредством предоставления указанным образовательным организациям субсидий на возмещение затрат, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, в муниципальных общеобразовательных организациях, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации (подпункт 13.2 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, пункт 30 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ, пункт 6 части 1 статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ).

В силу пунктов 3, 6 части 2 статьи 3 Закона Республики Татарстан от 22 июля 2013 года № 68-ЗРТ «Об образовании в Республике Татарстан» (далее – Закон Республики Татарстан от 22 июля 2013 года № 68-ЗРТ) данные полномочия входят в компетенцию Кабинета Министров Республики Татарстан. При этом в пункте 3 части 2 этой же статьи указано, что нормативы обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, в муниципальных общеобразовательных организациях устанавливаются законами Республики Татарстан.

Вопреки доводам административного истца об отсутствии у Кабинета Министров Республики Татарстан права на утверждение правил определения нормативных затрат, которые уже установлены федеральным законодательством,

предоставление органам государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельных полномочий в этой сфере, по мнению суда, не ограничивается расчетом норматива в числовом выражении, а предполагает применение той или иной методики их расчета, не исключая возможность разработки и утверждения собственной методики.

Обращаясь к доводам административного истца о нарушении положений Регламента Кабинета Министров Республики Татарстан (несоблюдение процедуры внесения и согласования проекта, отсутствие в сопроводительных материалах заключений экспертизы Министерства юстиции Республики Татарстан, результатов рассмотрения аппаратом Кабинета Министров Республики Татарстан, отсутствие необходимых сведений в пояснительной записке) суд принимает во внимание разъяснения, изложенные в пункте 29 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», из которых следует, что не любые нарушения процедуры принятия нормативного правового акта, а только несоблюдение существенных положений нормативного правового акта, регулирующего процедуру принятия актов данного вида, может служить основанием для признания нормативного правового акта не действующим.

Исходя из положений статей 12, 16 Закона Республики Татарстан от 6 апреля 2015 года № 64-ЗРТ «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан» нормативные правовые акты Кабинета Министров Республики Татарстан издаются в форме постановлений и подписываются Премьер-министром Республики Татарстан. Поскольку вопросы, урегулированные оспариваемым Порядком, в силу статьи 15 названного Закона Республики Татарстан не отнесены к вопросам, подлежащим рассмотрению на заседаниях Кабинета Министров Республики Татарстан, Премьер-министр Республики Татарстан был вправе издать постановление как по инициативе членов Кабинета Министров Республики Татарстан в рамках установленной регламентом процедуры, так и по собственной инициативе, в том числе поручив его разработку подведомственным структурам.

Как видно из материалов дела, оспариваемый Порядок в виде проекта подготовлен государственным бюджетным учреждением «Центр экономических и социальных исследований при Кабинете Министров Республики Татарстан», созданным в целях аналитического, нормативно-методического и информационного сопровождения процессов принятия управленческих решений. Проект рассмотрен Министерством образования и науки Республики Татарстан, Министерством финансов Республики Татарстан, Министерством юстиции Республики Татарстан без замечаний. Постановление подписано Премьер-министром Республики Татарстан.

Учитывая, что процедуры внесения, согласования и рассмотрения проекта постановления профильными министерствами, иными структурными подразделениями Кабинета Министров Республики Татарстан, не влияют на объем полномочий Премьер-министра Республики Татарстан, выступающего в данном случае как единоличный субъект правотворческой деятельности, допущенные на этой стадии недочеты не могут расцениваться как существенные нарушения

процедуры принятия оспариваемого нормативного правового акта, влияющие на его законность.

Относительно доводов о нарушении сроков опубликования постановления, размещении его на официальном интернет-портале правовой информации суд отмечает, что правила опубликования нормативных правовых актов Республики Татарстан, действовавшие на момент принятия и опубликования оспариваемого постановления Кабинета Министров Республики Татарстан, определяют день официального опубликования нормативного правового акта как дату первой публикации его полного текста в одном из источников официального опубликования нормативных правовых актов, при этом размещение его во всех источниках не является обязательным (статья 5 Закона Республики Татарстан от 31 октября 2002 года № 21-ЗРТ «О порядке опубликования и вступления в силу Законов и иных нормативных правовых актов Республики Татарстан по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина»).

Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 2 июля 2019 года № 546 размещено в источнике официального опубликования нормативных правовых актов Республики Татарстан – на официальном портале правовой информации Республики Татарстан pravo.tatarstan.ru 19 сентября 2019 года и в соответствии с пунктом 5 постановления вступило в силу с 1 января 2020 года.

Таким образом, постановление Кабинета Министров Республики Татарстан об утверждении оспариваемого Порядка принято в пределах полномочий данного органа исполнительной власти, с соблюдением порядка принятия нормативного правового акта, введения его в действие, в том числе правил опубликования.

Оценивая оспариваемый Порядок на предмет соответствия нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд исходит из положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, закрепляющих в числе бюджетных полномочий субъекта Российской Федерации установление и исполнение его расходных обязательств (статья 8), принцип самостоятельности бюджетов (статья 28), а также принцип эффективности использования бюджетных средств (статья 34), призванный обеспечить достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (принцип экономности) и (или) достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (принцип результативности).

В силу статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходные обязательства субъекта Российской Федерации могут возникать в результате принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также заключения субъектом Российской Федерации (от имени субъекта Российской Федерации) договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, указанных в частях 1 и 5 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ (абзац второй пункта 1).

Такие расходные обязательства субъекта Российской Федерации устанавливаются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Частью 2 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ (равно как и ранее действовавшим пунктом 4 статьи 26.3 Федерального закона от 6

октября 1999 года № 184-ФЗ) установлено общее правило о недопустимости включения в федеральные законы по вопросам совместного ведения положений, которыми определяются объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта Российской Федерации. В этих же нормах федерального законодательства в качестве исключения из общего правила в числе прочих указаны положения о порядке осуществления расходов на решение вопросов обеспечения государственных гарантий на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, в муниципальных общеобразовательных организациях.

Из этого следует, что при реализации данных полномочий региональный законодатель самостоятельно определяет объем расходов из бюджета субъекта Российской Федерации, при этом должен учитывать нормы федерального законодательства, касающиеся порядка осуществления этих расходов.

Согласно статье 99 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ субсидии на возмещение затрат частных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по реализации основных общеобразовательных программ, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджета Республики Татарстан, рассчитываются с учетом нормативов, определяемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации (часть 5).

Указанные нормативы, объем финансового обеспечения реализации образовательной программы определяются по каждому уровню образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ с учетом форм обучения, включая практическую подготовку обучающихся, федеральных государственных требований (при их наличии), типа образовательной организации, сетевой формы реализации образовательных программ, образовательных технологий, специальных условий получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, обеспечения дополнительного профессионального образования педагогическим работникам, обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья обучающихся, а также с учетом иных предусмотренных Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ особенностей организации и осуществления образовательной деятельности (для различных категорий обучающихся), за исключением образовательной деятельности, осуществляемой в соответствии с образовательными стандартами, в расчете на одного обучающегося, если иное не установлено этими же статьями (часть 2).

Тем самым федеральный законодатель установил ряд требований к определению нормативов органами государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе необходимость их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам.

В частях 5 и 2 Закона Республики Татарстан от 22 июля 2013 года № 68-ЗРТ воспроизведены вышеприведенные нормы федерального закона, в том числе и в части требований к определению нормативов.

Согласно пункту 3.6.3 Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования финансирование реализации образовательной

программы дошкольного образования должно осуществляться в объеме определяемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования.

Как следует из содержания данного пункта, нормативы должны определяться в соответствии с этим стандартом, с учетом типа образовательной организации, специальных условий получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья, обеспечения дополнительного профессионального образования педагогических работников, обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья детей, направленности Программы, категории детей, форм обучения и иных особенностей образовательной деятельности, и должен быть достаточным и необходимым для осуществления образовательной организацией: расходов на оплату труда работников, реализующих Программу; расходов на средства обучения и воспитания, соответствующие материалы, в том числе приобретение учебных изданий в бумажном и электронном виде, дидактических материалов, аудио- и видеоматериалов, в том числе материалов, оборудования, спецодежды, игр и игрушек, электронных образовательных ресурсов, необходимых для организации всех видов учебной деятельности и создания развивающей предметно-пространственной среды, в том числе специальных для детей с ограниченными возможностями здоровья; расходов, связанных с дополнительным профессиональным образованием руководящих и педагогических работников по профилю их деятельности; иных расходов, связанных с реализацией и обеспечением реализации Программы.

При этом в силу пункта 3.4.1 Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования реализация Программы обеспечивается руководящими, педагогическими, учебно-вспомогательными, административно-хозяйственными работниками Организации. В реализации Программы могут также участвовать научные работники Организации. Иные работники Организации, в том числе осуществляющие финансовую и хозяйственную деятельность, охрану жизни и здоровья детей, обеспечивают реализацию Программы.

Как установлено статьями 3 и 18 Закона Республики Татарстан от 22 июля 2013 года № 68-ЗРТ, нормативы обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, в муниципальных общеобразовательных организациях, на очередной финансовый год утверждаются законами Республики Татарстан.

Оспариваемым Порядком установлены правила определения данных нормативов, которые предусматривает расходы на реализацию общеобразовательных программ дошкольного образования, обеспечение воспитанников средствами обучения и воспитания в соответствии с установленными нормами (пункт 1.2); дифференцированное установление нормативов в зависимости от группы муниципальной дошкольной образовательной организации, режима работы, территориального расположения (городская, сельская местность), возрастного состава воспитанников (пункт 1.3); определение нормативов для дошкольных образовательных организаций по

группам общеразвивающей направленности, компенсирующей направленности, комбинированной направленности, оздоровительной направленности (пункт 1.4); установление нормативов в расчете на одного воспитанника в год, за исключением малокомплектных дошкольных образовательных организаций (пункт 1.5). Пунктом 1.6 закреплены признаки малокомплектной дошкольной образовательной организации, в пункте 1.7 Порядка – предельная наполняемость групп дошкольной образовательной организации в зависимости от их направленности.

Формула расчета нормативов, приведенная в пункте 1.8 оспариваемого Порядка, определяет величину нормативов как сумму расходов на реализацию образовательных программ дошкольного образования в дошкольных образовательных организациях и расходов на обеспечение воспитанников средствами обучения и воспитания.

Согласно пункту 2.1 Порядка в расходы на реализацию образовательных программ дошкольного образования в дошкольных образовательных организациях включаются расходы на оплату труда персонала дошкольных образовательных организаций, реализующего образовательную программу дошкольного образования

В пункте 2.2 указаны группы, в которых реализуются образовательные программы дошкольного образования и адаптированные образовательные программы, в пункте 2.3 Порядка – категории воспитанников, по которым дифференцируются расходы на реализацию адаптированных образовательных программ.

В пункте 2.4 Порядка закреплены параметры, исходя из которых рассчитываются расходы на реализацию образовательных программ дошкольного образования в дошкольных образовательных организациях, а именно: предельная наполняемость группы; категория воспитанников; нормативная продолжительность рабочего времени педагогического персонала в неделю в соответствии с приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 22 декабря 2014 года № 1601; количество рабочих дней дошкольной образовательной организации (группы в дошкольной образовательной организации) в неделю; продолжительность пребывания детей в группах краткосрочного пребывания, сокращенного, полного и продленного дня и круглосуточного пребывания.

Формула, по которой рассчитываются данные расходы, приведена в пункте 2.5 и учитывает такие показатели, как: количество ставок персонала, реализующего образовательную программу дошкольного образования, рассчитанное в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации; расходы на заработную плату определяемые в соответствии с постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 31 мая 2018 года № 412; размер страховых взносов в соответствии с законодательством; количество месяцев в году; группа в дошкольной образовательной организации; территориальное расположение дошкольной образовательной организации (городская, сельская местность); возрастной состав воспитанников в группе дошкольной образовательной организации; должности персонала, реализующего образовательную программу дошкольного образования; категория воспитанников.

В пункте 2.6 Порядка приведена формула расчета расходов на реализацию образовательных программ дошкольного образования в малокомплектных

дошкольных образовательных организациях в расчете на одну группу в год, которая учитывает расходы на реализацию образовательных программ в группах общеразвивающей направленности дошкольных образовательных организаций и нормативную наполняемость групп в малокомплектных дошкольных образовательных организациях в соответствии с пунктом 1.7 Порядка.

Вторая составляющая величины норматива – расходы на обеспечение воспитанников средствами обучения и воспитания в дошкольных образовательных организациях – определяется на основе норм обеспечения воспитанников средствами обучения и воспитания на одного воспитанника в год (игры и игрушки в количестве 12 штук; инвентарь для игр и другие средства обучения и воспитания в количестве 5,26 штук), а также среднерыночной стоимости непродовольственных товаров по состоянию на 1 сентября года, предшествующего плановому, с учетом индексов-дефляторов, применяемых при формировании бюджета Республики Татарстан на очередной финансовый год (пункт 3.1 Порядка).

Формула исчисления этих расходов, приведенная в пункте 3.2 Порядка, помимо норм обеспечения воспитанников средствами обучения и воспитания, учитывает стоимость таких средств, количество и наименование товаров в перечне установленных норм со ссылкой на пункт 3.1 Порядка.

Сопоставляя содержание оспариваемого Порядка с положениями части 2 статьи 99 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ, части 3 статьи 18 Закона Республики Татарстан от 22 июля 2013 года № 68-ЗРТ, пункта 3.6.3 Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования, суд приходит к выводу о том, что установленные Порядком правила позволяют определить нормативы в соответствии с вышеприведенными требованиями федерального закона в части расходов на оплату труда работников, реализующих образовательную программу, расходов на средства обучения и воспитания.

В частности, оспариваемый Порядок предполагает установление нормативов по соответствующему уровню образования (дошкольное образование), с учетом вида и направленности (профиля) образовательных программ (образовательные программы дошкольного образования по соответствующим группам направленности), формы обучения, предполагающей непосредственное пребывание детей в образовательной организации с учетом его продолжительности, типа образовательной организации (дошкольная образовательная организация), возрастных и иных категорий детей, специальных условий получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья при реализации адаптированных образовательных программ дошкольного образования в группах компенсирующей и комбинированной направленности дошкольных образовательных организаций, обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья обучающихся (путем включения в нормативы расходов на оплату труда работников образовательной организации, осуществляющих охрану жизни и здоровья детей), что соответствует требованиям части 2 статьи 99 Федерального закона применительно к дошкольному образованию, а также пункта 3.6.3 Федерального государственного стандарта оценки дошкольного образования.

Установление Порядком норм обеспечения воспитанников дошкольных образовательных организаций средствами обучения и воспитания (играми и игрушками, инвентарем для игр и другими средствами обучения и воспитания), по мнению суда, не противоречит детализированному перечню возможных расходов, изложенным в пункте 3.6.3 Федерального государственного стандарта оценки, поскольку Порядок не содержит закрытого перечня средств обучения и воспитания.

Вопреки мнению административного истца нормирование количества единиц средств обучения и воспитания для целей определения нормативов финансирования также не может расцениваться как нарушение норм федерального законодательства и ограничение прав образовательной организации на разработку собственной образовательной программы, поскольку данный вопрос относится к определению объема расходов бюджета субъекта Российской Федерации, то есть к исключительной компетенции органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Неприменение при разработке оспариваемого Порядка Методических рекомендаций по реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению оказания государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного образования, направленных письмом Министерства образования и науки Российской Федерации от 31 июля 2014 года № 08-1002, само по себе не свидетельствует о его незаконности.

Как следует из положений пунктов 5.2, 10.17 Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2010 года № 337 и действовавшего на момент направления Методических рекомендаций, а также пунктов 4.2 и 9.11 действующего Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 года № 884, Министерство вправе принимать нормативные правовые акты по вопросам установленной сферы деятельности Министерства в форме приказов. Однако, исходя из текста Методических рекомендаций, они разработаны Министерством в рамках методической поддержки, и органам государственной власти субъектов Российской Федерации предлагается использовать данную методику при расчете соответствующих нормативов.

Между тем, самостоятельно реализуя полномочия по предметам совместного ведения за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, предусмотренные пунктами 27, 30 части 1 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ, пунктами 3, 6 части 1 статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ, органы государственной власти субъекта Российской Федерации не ограничены в своем праве применить иную или разработать собственную методику расчета при соблюдении требований, установленных вышеприведенным нормами Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ и Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования.

Не может быть принята во внимание ссылка административного истца на преодоление оспариваемым Порядком вступившего в законную силу решения

Верховного Суда Республики Татарстан от 19 июля 2019 года и его преюдициальное значение. В рамках административного дела № 3а-479/2019, по которому вынесено названное решение суда, предметом судебной оценки являлись отдельные положения ранее действовавших методических рекомендаций по расчету нормативов финансовых затрат, которые не включали в состав расходов на оплату труда работников образовательных организаций расходы на оплату труда обслуживающего персонала. Оспариваемый Порядок, принятый до вынесения и вступления в законную силу решения суда, не воспроизводит положений нормативного правового акта, признанных судом недействующими, и учитывает в составе расходов на оплату труда персонала дошкольных образовательных организаций, реализующего образовательную программу дошкольного образования, все категории работников, перечисленные в пункте 3.4.1 Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования.

В судебных актах, вынесенных по административному делу № 3а-479/2019, также не содержится каких-либо выводов суда относительно нормативного характера и обязательности применения Методических рекомендаций Министерства образования и науки Российской Федерации. Само по себе воспроизведение этих рекомендаций не означает указания их в качестве нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, поскольку основанием для признания оспариваемых норм недействующими послужило их противоречие Федеральному закону от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ и Федеральному государственному образовательному стандарту дошкольного образования.

Относительно доводов административного истца об установлении оспариваемым Порядком не предусмотренных санитарными правилами гигиенических требований суд отмечает, что в пункте 1.7 Порядка воспроизведены рекомендации по количеству детей в группах компенсирующей и комбинированной направленности, изложенные в действовавших на момент принятия оспариваемого Порядка Санитарных правилах и нормах «СанПиН 2.4.1.2049-13», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 15 мая 2013 года № 26, которые не претерпели принципиальных изменений также и при утверждении Санитарных правил «СП 2.4.3648-20» (постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28 сентября 2020 года № 28). Предельная наполняемость групп общеразвивающей направленности, выраженная в количестве детей для целей определения соответствующих расходов, не исключает необходимости применения установленных Санитарными правилами требований к площадям таких групп.

Поставленный административным истцом вопрос о наличии признаков правовой неопределенности оспариваемого нормативного правового акта суд рассматривает с позиции единства правового поля, что предполагает возможность одновременного применения нормативных правовых актов всех уровней правового регулирования как взаимосвязанной и внутренне согласованной системы.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях от 14 апреля 2008 года № 7-П, от 5 марта 2013 года № 5-П,

от 31 марта 2015 года № 6-П, от 4 июня 2015 года № 13-П, от 22 июня 2017 года № 16-П и от 8 декабря 2017 года № 39-П, требование определенности правового регулирования, обязывающее законодателя формулировать правовые предписания с достаточной степенью точности, позволяющей гражданину (объединению граждан) соотносить с ними свое поведение – как запрещенное, так и дозволенное, не исключает использования оценочных или общепринятых понятий, значение которых должно быть доступно для восприятия и уяснения субъектами правоотношений либо непосредственно из содержания нормативного положения или из системы взаимосвязанных положений, рассчитанных на применение к неограниченному числу конкретных правовых ситуаций, либо посредством выявления более сложной взаимосвязи правовых предписаний, в частности с помощью даваемых судами разъяснений. Отсутствие легальной дефиниции того или иного понятия само по себе не может рассматриваться как вносящее в правовое регулирование неопределенность, не позволяющую субъектам соответствующих правоотношений и правоприменительным органам осознавать и единообразно применять правила поведения, установленные нормами, в которых данное понятие используется.

Отсутствие детализации категорий работников, оплата труда которых входит в расходы на обеспечение образовательных программ, в оспариваемом нормативном правовом акте регионального уровня не влечет правовой неопределенности, поскольку перечень работников, реализующих образовательную программу, приведен в пункте 3.4.1 Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования, а терминология, применяемая в его пункте 3.6.3, согласуется с используемым в оспариваемом Порядке понятием «персонал, реализующий образовательную программу».

Отсылка к нормативным правовым актам Российской Федерации в описании показателя количества ставок персонала, реализующего образовательную программу, обусловлена разграничением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. В частности, полномочие по определению порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам дошкольного образования, образовательной деятельности для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, отнесены к компетенции Министерства просвещения Российской Федерации (пункты 4.2.5, 4.2.24 Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 года № 884), и реализовано им путем издания приказа от 30 августа 2013 года № 1014, действовавшего на момент принятия оспариваемого Порядка, а впоследствии приказа от 31 июля 2020 года № 373, подлежащего применению при определении необходимого количества ставок персонала.

Определение показателя, учитывающего начисления на выплаты по оплате труда, в качестве одной из составляющих формулы, по которой рассчитываются расходы на реализацию образовательной программы, как «размера страхового взноса в соответствии с законодательством» отражает переменный характер данного показателя в зависимости от установленного законодательством тарифа страховых взносов на момент расчета норматива. Данный показатель увеличивает

расходы на заработную плату соразмерно тарифу страховых взносов и не может отождествляться с величиной тарифа, исчисляемой в процентах, и использоваться как уменьшающий коэффициент.

Отсутствие в оспариваемом Порядке конкретных значений коэффициентов в числовом выражении обусловлено правовой природой данного документа, по сути представляющего собой методику, по которой ежегодно рассчитываются утверждаемые законами Республики Татарстан нормативы, при этом заложенные в формулу расчета показатели могут изменяться как с течением времени (например, среднерыночная стоимость непродовольственных товаров), так и в результате принятия уполномоченными органами нормативных правовых актов (например, изменение размера тарифов страховых взносов).

Иные доводы административного истца сводятся к обсуждению вопросов целесообразности принятия оспариваемого нормативного правового акта, что не входит в полномочия суда при рассмотрении административных дел об оспаривании нормативных правовых актов.

В то же время суд отмечает, что в пункте 3.6.3 Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования в качестве критерия достаточности и необходимости соответствующего норматива предусмотрено включение в него не только расходов на оплату труда работников, реализующих Программу, и расходов на средства обучения и воспитания, но и иные расходы, связанные с реализацией и обеспечением Программы, в том числе расходы, связанные с дополнительным профессиональным образованием руководящих и педагогических работников по профилю их деятельности.

Однако, как следует из содержания оспариваемой части нормативного правового акта, пояснений административного ответчика и заинтересованных лиц, в составе расходов на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях расходы, связанные с дополнительным профессиональным образованием руководящих и педагогических работников по профилю их деятельности, не предусмотрены.

Суд считает подлежащими отклонению доводы административного ответчика и заинтересованных лиц о наличии отдельной государственной программы развития образования, непостоянном характере данных расходов для отдельных образовательных организаций, а также об отсутствии в этой части расходных обязательств бюджета Республики Татарстан, ограниченных расходами на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр. При этом суд исходит из положений части 2 статьи 99 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ, частью 5 статьи 18 Закона Республики Татарстан от 22 июля 2013 года № 68-ЗРТ, пунктом 3.6.3 Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования, которыми предусмотрена необходимость включения этих расходов непосредственно в нормативы, определяемые органами государственной власти Республики Татарстан в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 8 Федерального закона и пунктом 3 части 2 статьи 5 Закона Республики Татарстан.

Одновременно суд отмечает, что методика, рекомендованная Министерством образования и науки Российской Федерации, выделяет такие расходы в отдельный показатель формулы финансового обеспечения реализации образовательной

программы (пункт 1.2 Методики расчета нормативов финансового обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях), учитывает их при расчете норматива финансового обеспечения оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда педагогических работников (пункт 2.2.1) и предполагает включение в этот показатель расходов на приобретение транспортных услуг на проезд педагогических работников до места прохождения повышения квалификации (переподготовки) и обратно, суточных и расходов на проживание педагогических работников на время получения дополнительного профессионального образования, приобретение услуг дополнительного профессионального образования (пункт 2.6).

Отсутствие в оспариваемом Порядке показателя, предусматривающего в составе нормативов расходы, связанные с дополнительным профессиональным образованием руководящих и педагогических работников, противоречит части 2 статьи 99 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ, части 2 статьи 18 Закона Республики Татарстан от 22 июля 2013 года № 68-ЗРТ, подпункту 3.6.3 Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования и нарушает права административного истца как получателя субсидии из бюджета Республики Татарстан в соответствии с данными нормативами.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый нормативный правовой акт полностью или в части признается не соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не действующим полностью или в части со дня его принятия или с иной определенной судом даты.

Учитывая, что оспариваемые правовые нормы до вынесения решения суда применялись, и на основании этих норм были реализованы права граждан и организаций, суд полагает необходимым признать их недействующим в соответствующей части со дня вступления решения в законную силу.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 175 – 178, 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

Р Е Ш И Л:

административное исковое заявление автономной некоммерческой организации «Дошкольная образовательная организация «Счастливое детство» удовлетворить частично.

Признать недействующим со дня вступления в законную силу решения суда Порядок расчета нормативных затрат на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, утвержденный постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 2 июля 2019 года № 546, в той мере, в какой он не предусматривает включение в состав нормативов на обеспечение государственных гарантий реализации прав на

получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях расходы, связанные с дополнительным профессиональным образованием руководящих и педагогических работников образовательных организаций по профилю их деятельности.

В остальной части требований отказать.

Настоящее решение суда или сообщение о его принятии в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу подлежат опубликованию на официальном портале правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru>.

Решение может быть обжаловано в течение месяца со дня принятия его судом в окончательной форме в Четвертый апелляционный суд общей юрисдикции через Верховный Суд Республики Татарстан.

Судья

Сафина М.М.

Справка: решение принято в окончательной форме 22 мая 2023 года.

Судья

Сафина М.М.

На «23» мая 2023 г.
 решение (определение) не вступило в законную силу.
 Подлинник подшит в дело.
 № 16-196
 Верховного Суда Республики Татарстан
 Секретарь суда (судебного заседания)
Атмихово З.И.



КОПИЯ ВЕРНА
 подпись судьи _____
 ответственное лицо Атмихово З.И.
 «23» мая 2023 г.
 (Ф.И.О. ответс.)

