



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 56-АПГ14-8

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

30 июля 2014 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего      Пирожкова В.Н.,  
судей                                      Хаменкова В.Б. и Горчаковой Е.В.

при секретаре                      Акулове Д.Г.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по апелляционной жалобе Законодательного Собрания Приморского края и апелляционному представлению прокурора, участвующего в деле, на решение Приморского краевого суда от 23 апреля 2014 года, которым частично удовлетворено заявление администрации г. Владивостока о признании недействующими отдельных положений Закона Приморского края от 19 декабря 2013 г. № 327-КЗ «О субвенциях на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях Приморского края».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя администрации Приморского края Мухутдиновой И.Л., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, возражения против удовлетворения апелляционной жалобы представителя администрации г. Владивостока Бондарь Т.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

## установила:

19 декабря 2013 года Законодательным Собранием Приморского края принят Закон Приморского края № 327-КЗ «О субвенциях на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях Приморского края» (далее – Закон), который был опубликован в печатном издании «Ведомости Законодательного Собрания Приморского края» 20 декабря 2013 г., № 64, с.107-118.

Статьей 3 Закона установлены нормативы расходов для определения размера субвенции.

Так, согласно части 1 указанной статьи нормативы расходов для определения размера субвенций включают норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги с учетом коэффициентов удорожания стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги и норматив расходов на обеспечение учебного процесса.

Нормативы расходов для определения размера субвенций определяются в расчете на одного учащегося муниципальной общеобразовательной организации, воспитанника в возрасте от трех до семи лет дошкольной группы муниципальной общеобразовательной организации в год с учетом различий в стоимости оказываемой педагогической услуги в зависимости от нахождения муниципальных общеобразовательных организаций в городских и сельских населенных пунктах, в том числе расположенных в местностях Приморского края, приравненных к районам Крайнего Севера.

В силу части 2 этой же статьи норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги включает расходы на оплату труда работников муниципальных общеобразовательных организаций в части оплаты труда административно-управленческого, педагогического и учебно-вспомогательного персонала, начисления на выплаты по оплате труда в размерах, установленных действующим законодательством, а также расходы на обеспечение дополнительного профессионального образования.

Норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги определяется с учетом коэффициентов удорожания стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги, учитывающих различия в стоимости оказываемой педагогической услуги в зависимости от уровня общего образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, вида и направленности (профиля) реализуемых общеобразовательных программ.

Для расчета норматива стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги на одного учащегося устанавливается следующая нормативная наполняемость классов:

в муниципальных общеобразовательных организациях, расположенных в городских населенных пунктах - 25 человек;

в муниципальных общеобразовательных организациях, расположенных в сельских населенных пунктах - 14 человек.

Для расчета норматива стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги на одного воспитанника устанавливается нормативная наполняемость групп общеразвивающей направленности детей дошкольного возраста (от трех до семи лет) муниципальных общеобразовательных организаций - 20 человек.

Частью 3 приведенной статьи предусмотрено, что норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги, норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги с учетом коэффициентов удорожания стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги ежегодно утверждаются законом Приморского края о краевом бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Средний по Приморскому краю оклад педагогического работника муниципальной общеобразовательной организации на очередной финансовый год и плановый период с учетом объема установленной учебной нагрузки, используемый при расчете норматива стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги, ежегодно утверждается администрацией Приморского края с учетом действующего законодательства.

Приложением № 1 к данному Закону является Методика расчета нормативов расходов для определения размера субвенций местным бюджетам из краевого бюджета на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях Приморского края.

В пунктах 1, 2, и 3 Методики приведены формулы расчета норматива стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги на одного учащегося с учетом коэффициентов удорожания стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги; норматива стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги на одного учащегося в рублях в год; норматива стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги на одного воспитанника с учетом коэффициентов удорожания стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги.

При расчете норматива стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги на одного учащегося в рублях в год учитываются, в том числе коэффициент увеличения фонда оплаты труда педагогического персонала на оплату административно-управленческого и учебно-вспомогательного персонала, коэффициент увеличения фонда оплаты труда административно-управленческого, педагогического и учебно-вспомогательного персонала, начисления на выплаты по оплате труда административно-управленческого, педагогического и учебно-вспомогательного персонала (пункт 2).

Приложением № 2 к Закону является Методика распределения субвенций между муниципальными образованиями Приморского края на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и

бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях Приморского края, пункт 2 которой содержит формулу для определения объема субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных образований Приморского края.

Администрация г. Владивостока обратилась в суд с заявлением о признании недействующими части 2 статьи 3 в части слов «в части оплаты труда административно-управленческого, педагогического и учебно-вспомогательного персонала», пункта 2 приложения № 1 в части слов «административно-управленческого, педагогического и учебно-вспомогательного персонала», абзаца первой части 1 статьи 3 в части слов «норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги с учетом коэффициентов удорожания стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги», абзаца второй части 1 статьи 3 в части слов «оказываемой педагогической услуги», абзацев первой и второй части 2 статьи 3, абзаца третьего части 2 статьи 3 в части слов «стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги», абзаца четвертого части 2 статьи 3 в части слов «стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги», абзаца первой части 3 статьи 3 в части слов «стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги, норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги с учетом коэффициентов удорожания стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги», абзаца второй части 3 статьи 3 в части слов «стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги» Закона, пунктов 1, 2, 3 приложения № 1 и пункта 2 приложения № 2 к Закону.

В обоснование заявленных требований администрация г. Владивостока ссылалась на то, что в оспариваемом нормативном правовом акте не дано понятие, разъясняющее содержание понятия «педагогическая услуга» для целей Закона.

Кроме того в силу пункта 3 части 1 статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вопросы финансового обеспечения реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами относятся к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемыми данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем, оспариваемыми нормами на органы местного самоуправления возлагается обязанность по финансированию оплаты труда части работников общеобразовательных учреждений, денежные средства, на компенсацию которых не переданы, что влечет дополнительные расходы бюджета местного самоуправления и нарушает права заявителя.

Решением Приморского краевого суда от 23 апреля 2014 года заявление администрации г. Владивостока удовлетворено частично, признаны недействующими со дня вступления решения суда в законную силу абзац первый части 2 статьи 3 Закона и пункт 2 приложения №1 к Закону в той части, в которой они не предусматривают при определении размера субвенции на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях Приморского края учитывать расходы на оплату труда работников муниципальных общеобразовательных организаций в части оплаты труда обслуживающего персонала, осуществляющих реализацию основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами.

В остальной части заявленные требования оставлены судом без удовлетворения.

В апелляционном представлении прокурора Приморского края и апелляционной жалобе Законодательного Собрания Приморского края ставится вопрос об отмене решения суда в части удовлетворения заявленных администрацией г. Владивостока требований и принятии по делу нового решения об отказе в их удовлетворении.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и апелляционного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

В соответствии с пунктом «е» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации общие вопросы воспитания, образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В силу подпункта 13 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», пункта 3 части 1 статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» 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 обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей 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.

Частью 1 статьи 9 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования отнесены, в том числе организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами) (пункт 1); создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях (пункт 3); обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий (пункт 5).

Согласно части 2 статьи 99 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ нормативы, определяемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ, нормативные затраты на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования определяются по каждому уровню образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ с учетом форм обучения, 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 данным Федеральным законом 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 статьей 99 названного Федерального закона.

В соответствии с условиями реализации основной образовательной программы по каждому уровню образования, изложенными в IV разделе Приказов Минобрнауки России от 6 октября 2009 г. № 373, от 17 декабря 2010 г. № 1897, от 17 мая 2012 г. № 413 и в III разделе Приказа Минобрнауки России от 17 октября 2013 г. № 1155, требования к кадровому обеспечению реализации

образовательной программы определяются исходя из Федерального государственного образовательного стандарта, санитарно-эпидемиологических нормативов, сложившейся специфики работы в общеобразовательных организациях, а также региональных факторов, определяющих возможности и потребности в кадровом обеспечении.

В силу части 1 статьи 52 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ в образовательных организациях наряду с должностями педагогических работников, научных работников предусматриваются должности инженерно-технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных, медицинских и иных работников, осуществляющих вспомогательные функции.

Таким образом, в нормативы затрат на реализацию образовательных программ по каждому уровню образования в муниципальных общеобразовательных организациях включается, в том числе оплата труда инженерно-технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных, медицинских и иных работников, осуществляющих вспомогательные функции, за исключением персонала, непосредственно связанного с обслуживанием зданий и оборудования, в том числе работников, обеспечивающих функционирование систем отопления, доставку и хранение необходимых средств обучения, продуктов питания (истопники, кочегары, операторы бойлерных, водители, грузчики, кладовщики, подсобные рабочие, слесари-сантехники и пр.).

Разрешая дело, суд установил, что определив в абзаце первом части 2 статьи 3 Закона структуру норматива стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги, в пункте 2 приложения № 1 к Закону методику расчета норматива расходов для определения размера субвенций, региональный законодатель не включил в норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги расходы на оплату труда работников обслуживающего персонала, участвующих в реализации образовательной программы, что противоречит положениям пункта 3 части 1 статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

При таких обстоятельствах является правильным вывод суда о признании недействующими абзаца первого части 2 статьи 3 Закона и пункта 2 приложения №1 к Закону в той части, в которой они не предусматривают при определении размера субвенции на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях Приморского края, учитывать расходы на оплату труда работников муниципальных общеобразовательных организаций в части оплаты труда обслуживающего персонала, осуществляющих реализацию основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами.

Довод апелляционных жалобы и представления о том, что

обслуживающий персонал не участвует в реализации общеобразовательных программ, в связи с чем оплата их труда должна осуществляться за счет средств местных бюджетов, основан на ошибочном толковании норм материального права и по изложенным выше мотивам не может быть признан обоснованным.

Как следует из решения суда, при определении размера субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях Приморского края должны учитываться расходы на оплату труда тех работников обслуживающего персонала, которые осуществляют реализацию образовательной программы. Следовательно, расходы иных работников обслуживающего персонала учёту не подлежат.

Подобной позиции придерживается и само Министерство образования и науки Российской Федерации, указав, в частности, в Методических рекомендациях по реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению оказания государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного образования от 1 октября 2013 г. № 08-1408 на то, что при расчёте нормативов финансового обеспечения должны учитываться расходы на оплату труда обслуживающих работников, участвующих в реализации общеобразовательной программы.

Иных доводов, по которым решение суда могло бы быть отменено, апелляционные жалоба и представление не содержат.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Приморского краевого суда от 23 апреля 2014 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Законодательного Собрания Приморского края и апелляционное представление прокурора, участвующего в деле, - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи