



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «О внесении изменений в Закон
Пермского края «Об образовании в Пермском крае»

07.05.2024

№ 46-АЗ

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 17.04.2024 № 1022-24/07 на основе проекта закона Пермского края, внесённого в порядке законодательной инициативы губернатором Пермского края Махониным Д.Н., и материалов к нему, поступивших с письмом от 16.04.2024 № 01-69-397.

В законопроекте предлагается внести изменения в ряд статей Закона Пермского края от 12.03.2014 № 308-ПК «Об образовании в Пермском крае» (далее – Закон № 308-ПК), которым установлены правовые, организационные и экономические основы функционирования системы образования в Пермском крае, определены полномочия органов государственной власти Пермского края в сфере образования, меры социальной поддержки обучающихся в образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность и расположенных на территории Пермского края, педагогических и иных работников системы образования Пермского края.

Оценивая **актуальность** рассматриваемого законопроекта, а также по существу предлагаемых в нем изменений отметим следующее.

1. В части изменений, касающихся реализации полномочий Российской Федерации в сфере образования, переданных для осуществления органам государственной власти Пермского края

В соответствии со статьей 7 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) к полномочиям Российской Федерации в сфере образования, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации (далее также - переданные полномочия), относятся такие полномочия как:

1) федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность, зарегистрированных по месту нахождения (индивидуальных предпринимателей,

зарегистрированных по месту жительства) на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (далее - организаций, осуществляющих образовательную деятельность);

2) государственный контроль (надзор) за реализацией органами местного самоуправления полномочий в сфере образования;

3) лицензирование образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность;

4) государственная аккредитация образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность;

5) подтверждение документов об образовании и (или) о квалификации.

Финансовое обеспечение реализации данных полномочий предусмотрено **за счет субвенций из федерального бюджета**, а также в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете субъекта Российской Федерации на указанные цели не менее чем в размере планируемых поступлений в бюджет субъекта Российской Федерации **от уплаты государственной пошлины**, связанной с осуществлением переданных полномочий и зачисляемой в бюджет субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

При этом в отношении переданных полномочий **по подтверждению документов об образовании и (или) о квалификации** установлено, что их финансовое обеспечение осуществляется в пределах средств, планируемых к поступлению в бюджет субъекта Российской Федерации от уплаты государственной пошлины связанной с осуществлением переданных полномочий, то есть **без использования средств субвенции из федерального бюджета**¹.

Отметим, что общий размер субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий определяется на основании методики, утвержденной Правительством Российской Федерации², исходя из количества муниципальных и городских округов, муниципальных районов на территории субъекта Российской Федерации, а также количества организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и их филиалов, в отношении которых полномочия по государственному контролю (надзору) в сфере образования, лицензированию образовательной деятельности и государственной аккредитации образовательной деятельности переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 4 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации в случае, если в субъекте Российской Федерации превышены нормативы, используемые в методиках расчета соответствующих субвенций, финансовое обеспечение дополнительных расходов, необходимых для полного исполнения указанных расходных обязательств субъекта Российской Федерации, осуществляется за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

¹ Часть 10 статьи 7 Федерального закон № 273 ФЗ.

² Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2010 № 1116.

В соответствии с федеральным законодательством³ в ноябре 2023 года⁴ в Закон № 308-ПК введена статья 6.1 «Порядок использования средств бюджета Пермского края для осуществления переданных полномочий Российской Федерации в сфере образования» согласно части 1 которой, уполномоченный исполнительный орган государственной власти Пермского края в сфере образования имеет право **дополнительно к субвенции, предоставленной из федерального бюджета**, использовать финансирование за счет средств бюджета Пермского края для осуществления переданных полномочий, **указанных в пунктах 1-4 статьи 6 Закона № 308-ПК (идентичных пунктам 1-4 статьи 7 Федерального закона № 273-ФЗ, которой определен перечень переданных полномочий в сфере образования)**.

Таким образом, действующей редакцией Закона № 308-ПК предусмотрена возможность дополнительно к субвенции, предоставленной из федерального бюджета, а также средствам, поступающим в бюджет Пермского края от уплаты государственной пошлины, связанной с осуществлением переданных полномочий, использовать дополнительные средства бюджета Пермского края на осуществление всех переданных полномочий в сфере образования, за исключением переданного полномочия - подтверждение документов об образовании и (или) о квалификации.

В рассматриваемом законопроекте предлагается распространить действие части 1 статьи 6.1 Закона № 308-ПК на все переданные полномочия без исключения.

Актуальность такого изменения Закона № 308-ПК обосновывается авторами законопроекта тем, что с 01 января 2024 года все переданные полномочия в сфере образования осуществляет одно структурное подразделение Министерства образования и науки Пермского края - управление надзора и контроля в сфере образования⁵.

Как следует из материалов, представленных с законопроектом, расходы, связанные с подтверждением документов об образовании и (или) о квалификации, будут осуществляться в пределах средств, утвержденных на очередной финансовый год и плановый период, дополнительных средств не потребуется.

В качестве **проблемного момента** в данной части законопроекта отметим следующее.

Из предлагаемой в законопроекте редакции части 1 статьи 6.1 Закона № 308-ПК следует, что на реализацию переданного полномочия по подтверждению документов об образовании и (или) о квалификации могут использоваться не только средства бюджета Пермского края в том числе полученные от уплаты государственной пошлины, но также и средства **субвенции**,

³ Часть 4 статьи 42 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», пунктом 4 статьи 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

⁴ Статья введена Законом Пермского края от 10.11.2023 № 245-ПК.

⁵ Приказ Министерства образования и науки Пермского края от 04.10.2022 № 26-01-06-945 «Об утверждении Положения об управлении надзора и контроля в сфере образования Министерства образования и науки Пермского края и признании утратившим силу отдельного положения приказа Министерства образования и науки Пермского края от 30 мая 2017 г. № СЭД-26-01-06-587 «Об утверждении положений о структурных подразделениях Министерства образования и науки Пермского края».

предоставленной из федерального бюджета, что не соответствует части 10 статьи 7 Федерального закона № 273-ФЗ.

Отмечаем также, что авторами законопроекта *не представлено* обоснование необходимости расходования на реализацию указанных полномочий средств бюджета Пермского края в размере, превышающем объем поступлений в бюджет Пермского края от уплаты государственной пошлины, связанной с подтверждением документов об образовании и (или) о квалификации. Так, в материалах, представленных с законопроектом, отсутствует анализ трудовых и материальных затрат, связанных с осуществлением указанных переданных полномочий, а также объема средств, поступающих в бюджет Пермского края от уплаты государственной пошлины.

В настоящее время за подтверждение документов об образовании и (или) о квалификации (проставление апостиля) в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации взимается государственная пошлина в размере 2 500 рублей за каждый документ⁶.

2. В части изменений, касающихся предоставления мер социальной поддержки педагогическим работникам образовательных организаций

В соответствии со статьей 23 Закона № 308-ПК в Пермском крае отдельным категориям педагогических работников за счет средств регионального бюджета установлена дополнительная мера социальной поддержки - единовременное государственное пособие в размере 50000 рублей.

Указанное пособие выплачивается педагогическим работникам при соблюдении следующих условий:

поступление на работу в государственные или муниципальные образовательные организации,⁷ расположенные в сельском населенном пункте Пермского края и отнесенные к малокомплектным, в течение двух лет со дня окончания образовательной организации (по очной форме обучения) на должности педагогических работников;

наличие среднего профессионального или высшего образования и отвечающих квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках, и (или) профессиональным стандартам;

трудоустройство в образовательной организации является первым после окончания обучения;

принятие педагогическим работником обязательства отработать в данной образовательной организации три года со дня заключения трехстороннего договора о предоставлении единовременного государственного пособия (между педагогическим работником, учредителем государственной образовательной организации, образовательной организацией).

⁶ Статья 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации.

⁷ Государственную образовательную организацию Пермского края или муниципальную образовательную организацию, финансируемую за счет субвенций из бюджета Пермского края, педагогическому работнику образовательной организации, реализующей программы начального общего образования, или образовательной организации, реализующей программы дошкольного и начального общего образования, расположенных в сельском населенном пункте Пермского края и отнесенных к малокомплектным.

Порядок выплаты и возврата единовременного государственного пособия (в случаях, установленных Законом № 308-ПК) утверждается нормативным правовым актом Правительства Пермского края.

В законопроекте предлагается дополнить пункт 1 части 1 статьи 23 Закона № 308-ПК новым абзацем, устанавливающим предоставление данной меры социальной поддержки педагогическим работникам, которые будучи студентами, были допущены к занятию педагогической деятельностью в малокомплектных образовательных организациях, расположенных в сельских населенных пунктах, **после окончания обучения.**

Для сведения. В соответствии с федеральным законодательством к занятию педагогической деятельностью допускаются:

по основным общеобразовательным программам - лица, обучающиеся по образовательным программам высшего образования по специальностям и направлениям подготовки «Образование и педагогические науки» и успешно прошедшие промежуточную аттестацию не менее чем за три года обучения, а по дополнительным общеобразовательным программам - лица, обучающиеся по образовательным программам высшего образования по специальностям и направлениям подготовки, соответствующим направленности дополнительных общеобразовательных программ, и успешно прошедшие промежуточную аттестацию не менее чем за два года обучения;

по образовательным программам дошкольного образования и начального общего образования в последний год обучения - совершеннолетние лица, обучающиеся по образовательным программам среднего профессионального образования по специальностям, входящим в укрупненную группу специальностей «Образование и педагогические науки», и успешно прошедшие промежуточные аттестации.

Таким образом, в законопроекте предлагается расширить категорию педагогических работников, имеющих право на получение указанного государственного пособия.

Вместе с тем согласно пояснительной записки к законопроекту указанная новелла предусматривает ее предоставление педагогическим работникам (бывшим работающим студентам) после окончания обучения в организации среднего профессионального или высшего образования и заключения трехстороннего договора о предоставлении единовременного государственного пособия между педагогическим работником, органом управления образования муниципального или городского округа (учредителем государственной образовательной организации) и образовательной организацией с принятием обязательства отработать в образовательной организации три года со дня заключения указанного договора, что по нашему мнению, не следует из предлагаемой в законопроекте редакции данной нормы и требует ее корректировки.

Кроме того, считаем необходимым уточнить в какой момент с таким педагогическим работником должен заключаться данный трехсторонний договор, а также будет ли период работы во время обучения засчитываться в трехлетний период, обязательный к отработке.

3. В части изменений, связанных с организацией питания обучающихся в образовательных организациях

3.1. В соответствии со статьей 25.3 Федерального закона от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» **нормы** обеспечения питанием детей в организованных детских коллективах (допустимые нормы замены одних пищевых продуктов другими пищевыми продуктами) **устанавливаются федеральным органом исполнительной власти**, уполномоченным на разработку и утверждение государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, и зависят от возрастной категории детей, являющихся потребителями пищевых продуктов.

При этом **органы государственной власти субъекта Российской Федерации** на территории субъекта Российской Федерации **могут** обеспечивать питанием детей в таких коллективах, в том числе детей, нуждающихся в диетическом питании, детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья (далее – ОВЗ), в размерах, соответствующих нормам или превышающих указанные выше нормы, с применением допустимых норм замены одних пищевых продуктов другими пищевыми продуктами **с учетом социально-демографических факторов, национальных, конфессиональных и местных особенностей питания населения.**

Согласно действующим редакциям статей 20 и 20.1 Закона № 308-ПК, обучающиеся с ОВЗ, проживающие в соответствующих организациях и находящиеся на полном государственном обеспечении, обеспечиваются питанием **по нормам, установленным нормативным правовым актом Правительства Пермского края.**

К таким организациям относятся организации, осуществляющие образовательную деятельность по адаптированным основным общеобразовательным программам, а также специальные учебно-воспитательные учреждения открытого типа, осуществляющих функции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В законопроекте предлагается внести в указанные статьи изменения, предусматривающие обеспечение питанием таких обучающихся по нормам, установленным соответствующим **федеральным органом исполнительной власти.**

*Как следует из материалов, представленных с законопроектом, в настоящее время на территории Пермского края **отсутствуют** социально-демографические факторы и какие-либо особенности питания населения.*

3.2. В соответствии со статьей 79 Федерального закона № 273-ФЗ, обучающиеся с ОВЗ, не проживающие в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, **обеспечиваются учредителями** таких организаций **бесплатным двухразовым питанием** за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и иных источников финансирования, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

При этом в отношении таких детей, обучающихся по образовательным программам **начального общего образования**, при обеспечении их питанием

должны учитываться положения части 2.1 статьи 37 Федерального закона № 273-ФЗ, согласно которой обучающиеся по образовательным программам начального общего образования в государственных и муниципальных образовательных организациях **обеспечиваются учредителями** таких организаций не менее одного раза в день бесплатным горячим питанием за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и иных источников финансирования, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

*Отметим, что в настоящее время организация и обеспечение бесплатным горячим питанием всех обучающихся по образовательным программам **начального общего образования** осуществляется на условиях **софинансирования** федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Размер, порядок и условия предоставления субсидий из федерального бюджета определяются Правительством Российской Федерации⁸.*

Согласно действующей редакции части 5 статьи 20 Закона № 308-ПК обучающиеся с ОВЗ не проживающие в образовательных организациях подлежат обеспечению бесплатным двухразовым питанием.

В законопроекте предлагается уточнить положения указанной нормы, предусмотрев по аналогии с федеральным законодательством, что обучающиеся с ОВЗ, **не проживающие** в государственных и муниципальных образовательных организациях и обучающиеся по образовательным программам **начального общего образования**, обеспечиваются бесплатным двухразовым питанием с учетом абзаца первой части 1.1 указанной статьи, то есть учредителями таких образовательных организаций за счет источников финансирования, предусмотренных законодательством Российской Федерации⁹.

*Согласно абзацу первой части 1.1 статьи 20 Закона № 308-ПК обучающиеся по образовательным программам **начального общего образования** в государственных и муниципальных образовательных организациях обеспечиваются учредителями таких организаций **не менее одного раза в день бесплатным горячим питанием**, предусматривающим наличие горячего блюда, не считая горячего напитка, за счет источников финансирования, предусмотренных законодательством Российской Федерации.*

При этом источник финансового обеспечения бесплатного двухразового питания иных обучающихся с ОВЗ, не проживающих в образовательных организациях, **не устанавливается**.

3.3. В связи с отсутствием на территории Пермского края государственных специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, осуществляющих отдельные функции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в законопроекте предлагается **признать утратившей силу** часть 6 статьи 20 Закона № 308-ПК, регулиующую вопросы

⁸ Часть 5 статьи 37 Федерального закона № 273-ФЗ.

⁹ Бюджетные ассигнования федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и иных источников финансирования, предусмотренных законодательством Российской Федерации (статья 37 Федерального закона № 273-ФЗ).

обеспечения бесплатным питанием, бесплатным комплектом одежды, обуви и мягким инвентарем обучающихся в таких учреждениях.

4. В части изменений, касающихся осуществления экспериментальной и инновационной деятельности в сфере образования в Пермском крае

Правовое регулирование отношений в области экспериментальной и инновационной деятельности в сфере образования, обеспечивающей модернизацию и развитие системы образования, установлено в статье 20 Федерального закона № 273-ФЗ, которой определены цели, направления экспериментальной и ориентиры инновационной деятельности в сфере образования, установлены требования, обеспечивающие соблюдение прав и законных интересов участников образовательных отношений при осуществлении такой деятельности, установлены полномочия федеральных государственных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное управление в сфере образования.

В июне 2023 года в указанную выше статью внесены изменения, согласно которым:

экспериментальная и инновационная деятельность в сфере образования осуществляется не только с учетом основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации, но также и приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации;

экспериментальная деятельность дополнена новыми направлениями, а именно, разработка, апробация и внедрение новых образовательных программ, новых инструментов организационно-правового и финансово-экономического обеспечения системы образования.

Ранее данная деятельность предусматривала лишь разработку, апробацию и внедрение новых образовательных технологий и образовательных ресурсов;

инновационная деятельность дополнена такими направлениями, как разработка, апробация и внедрение новых учебников и разработанных в комплекте с ними учебных пособий, совершенствование научного обеспечения системы образования (в дополнение к ранее предусмотренному учебно-методическому обеспечению системы образования).

При этом такие направления инновационной деятельности, как совершенствование организационного, правового, финансово-экономического, кадрового, материально-технического обеспечения системы образования из указанной статьи исключены.

В целях приведения статьи 10 «Экспериментальная и инновационная деятельность в сфере образования» Закона № 308-ПК в соответствие отмеченным выше изменениям федерального законодательства в законопроекте предлагается положения, устанавливающие направления экспериментальной и инновационной деятельности в сфере образования в Пермском крае, изложить в редакции статьи 20 Федерального закона № 273-ФЗ.

Предлагается также часть 5 статьи 10 Закона № 308-ПК изложить в новой редакции, приведя ее в соответствие с частью 5 статьи 20 Федерального закона № 273-ФЗ, в которой установлено, что федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации,

осуществляющие государственное управление в сфере образования, в рамках своих полномочий **создают условия** для реализации инновационных образовательных проектов, программ и внедрения их результатов в практику.

Согласно действующей редакции Закона № 308-ПК органы государственной власти Пермского края оказывают в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Пермского края финансовую, материально-техническую, информационную и иную поддержку организациям, признанным региональными инновационными площадками.

5. В части изменений, касающихся финансового обеспечения отдельных государственных полномочий Пермского края в сфере образования

5.1. В соответствии с частью 5 статьи 140 Бюджетного кодекса Российской Федерации субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации на финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении двух и более государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления, могут быть объединены в единую субвенцию местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации, порядок формирования и предоставления которой утверждается законом субъекта Российской Федерации с соблюдением общих требований, установленных Правительством Российской Федерации.

В сентябре 2023 года Закон Пермского края от 13.09.2006 № 11-КЗ «О методиках распределения, порядке формирования и предоставления отдельных видов межбюджетных трансфертов в Пермском крае» дополнен положениями, устанавливающими порядок формирования и предоставления единой субвенции из бюджета Пермского края бюджетам муниципальных образований Пермского края на выполнение отдельных государственных полномочий, в том числе в сфере образования.

Так, согласно указанному порядку общий размер единой субвенции, а также объем единой субвенции бюджету муниципального образования рассчитывается с учетом видов субвенций, формирующих единую субвенцию, предусмотренных бюджету муниципального образования, на выполнение отдельных государственных полномочий в сфере образования.

В целях актуализации Закона № 308-ПК в законопроекте предлагается положения статей 4, 5, 12, 23, в которых содержится упоминание субвенций местным бюджетам на выполнение государственных полномочий Пермского края в сфере образования, дополнить уточнением, что данные субвенции передаются бюджетам муниципальных образований Пермского края путем формирования единой субвенции из бюджета Пермского края.

5.2. Согласно действующей редакции части 3 статьи 12 Закона № 308-ПК, муниципальные образовательные организации, финансируемые за счет субвенций из бюджета Пермского края, в которых расчетный объем финансового обеспечения образовательной деятельности выше размера нормативов, утвержденных нормативным правовым актом уполномоченного исполнительного органа государственной власти Пермского края в сфере образования, получают дополнительное финансирование за счет средств бюджета

Пермского края. Объем дополнительно выделяемых средств определяется ежегодно в соответствии с порядком, установленным нормативными правовыми актами Правительства Пермского края, по следующим критериям: малокомплектность, наличие инновационной образовательной программы, прошедшей научно-педагогическую экспертизу.

В законопроекте предлагается критерий, связанный с наличием у муниципальных образовательных организаций инновационной образовательной программы, прошедшей научно-педагогическую экспертизу, из Закона № 308-ПК исключить. При этом обоснования его исключения в материалах, представленных с законопроектом, отсутствуют.

В целом рассмотрение законопроекта считаем **актуальным**, его принятие при условии устранения отмеченных проблемных моментов будет иметь **положительные последствия**, связанные с актуализацией регионального законодательства в сфере образования, а также совершенствованием механизмов привлечения в малокомплектные сельские образовательные организации молодых педагогических работников.

Начальник управления

М.Ю.Кужельная