

Приложение к постановлению  
Законодательной Думы  
Томской области  
от 24.11.2016 № 133

**Законодательная Дума Томской области**  
**Комитет по труду и социальной политике**

**Информация**  
**о результатах мониторинга правоприменения**  
**Закона Томской области от 12.08.2013 № 149-ОЗ**  
**«Об образовании в Томской области»**  
**в части анализа правоотношений, связанных с**  
**нормативным финансированием образовательных**  
**организаций, реализующих программы общего**  
**образования**  
**/отчёт/**

/Томск, 2016/

## Оглавление

<b>Введение</b> .....	4
<b>Раздел I</b> .....	8
Предмет правового регулирования нормативного правового акта, его цели (задачи) .....	8
Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений.....	8
Перечень нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие общественные отношения .....	8
Место исследуемого нормативного правового акта в системе указанных нормативных правовых актов .....	11
Наличие нормативных правовых актов области, обязательность принятия которых обусловлена исследуемым нормативным правовым актом (в части анализа проблемного поля) .....	11
Круг лиц, на которых распространяется действие нормативного правового акта, их права и обязанности (в части анализа проблемного поля), а также перечень уполномоченных нормативным правовым актом органов государственной власти и их компетенция.....	11
Опубликование нормативного правового акта (дата и источник официального опубликования, дата вступления в силу).....	15
Ответственность за нарушение нормативного правового акта, иные меры правового воздействия в отношении субъектов исследуемых правоотношений .....	15
<b>Раздел II</b> .....	17
Правоприменительная практика по обозначенным в отчёте проблемам (позиция правоприменительных органов) .....	17
Парламентские слушания Законодательной Думы Томской области .....	17
Информация Комитета по контролю, надзору и лицензированию в сфере образования Томской области.....	19
Результаты проверок, проведенных прокурорами городов и районов области за период 2013-2015 г.г. ....	20
Информация Контрольно-счётной палаты Томской области.....	21
Информация Департамента общего образования Томской области.....	23
Информация Института развития образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (ИРО НИУ ВШЭ) по итогам проведённого специалистами института анализа региональных нормативных правовых актов в части определения нормативов финансового обеспечения муниципальных общеобразовательных организаций.....	25
Результаты работы Законодательной Думы Томской области при рассмотрении вопроса о недостаточности финансового обеспечения при формировании региональных нормативов на организацию внеурочной деятельности обучающихся..	28

Информация о Комплексном анализе законодательства субъектов РФ по основным направлениям осуществления правового регулирования в сфере образования, проведенном Рособрнадзором РФ .....	37
Дефекты или рассогласованность действующего законодательства .....	38
Проблема несовершенства законодательства в части обеспечения школьников рабочими тетрадами и контурными картами .....	38
Финансовое обеспечение получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях .....	38
Проблема соблюдения требований по наполняемости классов в образовательных организациях .....	39
Проблема финансового обеспечения образовательных организаций, расположенных в сельских населенных пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы .....	41
Противоречие между «дорожными картами» по повышению заработной платы педагогических работников и ФГОС .....	41
Основные проблемы, выявленные в ходе анализа правоприменительной практики Закона от 12.08.2013 № 149-ОЗ, требующие совершенствования подходов по нормативно-подушевому финансированию в сфере общего образования и совершенствования действующего федерального и областного законодательства об образовании .....	43
<b>Раздел III</b> .....	45
Критерии оценки эффективности реализации нормативного правового акта .....	45
Соответствие нормативного правового акта законодательству Российской Федерации ..	45
Актуальность нормативного правового акта .....	46
Финансовая, организационная, кадровая и иная обеспеченность реализации нормативного правового акта (реальность исполнения правовых норм) .....	46
Результативность принятия нормативного правового акта (социально-экономический эффект, соответствие практики применения нормативного правового акта целям правового регулирования (степень достижения поставленных целей), изменения в регулируемых общественных отношениях) .....	47
<b>Заключение</b> .....	48
Предложения и рекомендации по итогам мониторинга .....	49

## **Введение**

В соответствии с Положением о проведении мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Томской области, принятых Законодательной Думой Томской области<sup>1</sup>, Планом мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Томской области, принятых Законодательной Думой Томской области, на 2015-2016 годы<sup>2</sup>, графиком мероприятий проведения мониторинга<sup>3</sup> в соответствии с пунктом 11 Положения о мониторинге, проведен мониторинг правоприменения Закона Томской области от 12.08.2013 № 149-ОЗ «Об образовании в Томской области» (далее – Закон № 149-ОЗ) в части анализа правоотношений, связанных с нормативным финансированием образовательных организаций, реализующих программы общего образования, предусмотренных пунктом 6 статьи 4, пунктом 1-1 статьи 5, статьями 23 и 24 анализируемого Закона № 149-ОЗ (далее – проблемное поле; анализируемые правоотношения; объект мониторинга, отношения, связанные с нормативным финансированием общего образования, общеобразовательные организации).

Мониторинг проведён комитетом Законодательной Думы Томской области по труду и социальной политике. Проведение мониторинга обеспечено отделом по труду и социальной политике аппарата Законодательной Думы Томской области, юридическим отделом аппарата Законодательной Думы Томской области.

В целях проведения мониторинга создана рабочая группа совместно с Администрацией Томской области<sup>4</sup>, далее – рабочая группа по мониторингу, с представителями которой обсуждалось содержание информации о результатах мониторинга (далее – отчёт), отработывались отдельные формулировки.

### **Отчет состоит из введения, трех разделов, заключения.**

Во введении обозначены структура настоящего отчёта, основание, цель проведения мониторинга.

В разделе I представлены юридическая характеристика Закона № 149-ОЗ, включая краткий обзор нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность субъектов системы образования<sup>5</sup> в части правоотношений, связанных с нормативным финансированием общего образования.

---

<sup>1</sup> Постановление Законодательной Думы Томской области от 25.06.2015 № 2768 «Об утверждении Положения о проведении мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Томской области, принятых Законодательной Думой Томской области» (далее – Положение о мониторинге)

<sup>2</sup> Постановление Законодательной Думы Томской области от 27.08.2015 № 2822 «Об утверждении Плана мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Томской области, принятых Законодательной Думой Томской области, на 2015-2016 годы, утвержденным» (далее – План законотворческой деятельности Законодательной Думы Томской области на 2015-2016 г.г.)

<sup>3</sup> Решение комитета Законодательной Думы Томской области по труду и социальной политике от 16.12.2015 № 861 «Об утверждении графика мероприятий проведения мониторинга правоприменения Закона Томской области от 12.08.2013 № 149-ОЗ «Об образовании в Томской области»

<sup>4</sup> На основании решения комитета Законодательной Думы Томской области по труду и социальной политике от 16.12.2015 № 861 «Об утверждении графика мероприятий проведения мониторинга правоприменения Закона Томской области от 12.08.2013 № 149-ОЗ «Об образовании в Томской области»

<sup>5</sup> Субъектами системы образования в Томской области являются: областные государственные организации, осуществляющие образовательную деятельность (образовательные организации и организации, осуществляющие обучение) независимо от ведомственной принадлежности; муниципальные организации, осуществляющие образовательную деятельность (образовательные организации и организации, осуществляющие обучение); частные организации, осуществляющие образовательную деятельность (образовательные организации и организации, осуществляющие обучение), и индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную деятельность; педагогические работники, обучающиеся и родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся; органы и организации, осуществляющие управление системой образования, контроль и надзор в сфере образования, оценку качества образования, научно-методическое, методическое, ресурсное, информационно-методическое, информационно-

В разделе II на основе данных, полученных из различных источников информации, сведений о правоприменительной практике, включая судебную, определено содержание проблемного поля деятельности субъектов системы образования<sup>5</sup>.

В разделе III обозначены основные критерии оценки эффективности реализации Закона № 149-ОЗ в части правоотношений, связанных с нормативным финансированием общего образования.

В заключении представлены предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере деятельности образовательных организаций в части правоотношений, связанных с нормативным финансированием общего образования.

**Цель проведения мониторинга** – повышение эффективности законодательной и иной нормативно-правовой деятельности органов власти Томской области в части:

- обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам в соответствии с нормативами, определяемыми Администрацией Томской области;

- организации предоставления общего образования в областных государственных образовательных организациях;

- финансового обеспечения получения начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам посредством предоставления указанным образовательным организациям субсидий на возмещение затрат в соответствии с нормативами определяемыми Администрацией Томской области в отношении муниципальных общеобразовательных организациях.

**Отчет подготовлен на основе:**

- анализа федеральных и областных законов и иных нормативных правовых актов;
- информации о нормативных правовых актах, принятых на основе анализируемого объекта мониторинга;

- заключения юридического отдела аппарата Законодательной Думы Томской области;

- информации о внесённых и планируемых изменениях действующего федерального и областного законодательства;

- информации о судебной практике в части правоприменения нормативных правовых актов, регулирующих анализируемые правоотношения;

- информации о мерах прокурорского реагирования на нарушения прав и гарантий граждан;

- информации Управления Министерства юстиции по Томской области о заключениях на Закон № 149-ОЗ, количестве обращений и жалоб по Закону № 149-ОЗ;

- отраслевой и межотраслевой информации о практике применения объекта мониторинга, поступившая от Администрации Томской области (включая Департамент общего образования Томской области, Комитет по контролю, надзору и лицензированию в сфере образования Томской области), Контрольно-счётной палаты Томской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области;

- рекомендаций парламентских слушаний Законодательной Думы Томской области;

---

технологическое, материально-техническое обеспечение образовательной деятельности; работодатели и их объединения, иные организации и их объединения, общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере образования в Томской области, иные организации и их объединения, образующие инфраструктуру системы образования, иные (ч. 2 ст. 8 Закона № 149-ОЗ)

– информации, содержащейся в обращениях граждан, юридических лиц, организаций, поступивших в Законодательную Думу Томской области, иные государственные органы Томской области, органы местного самоуправления муниципальных образований Томской области, касающейся практики применения объекта мониторинга;

– материалов решений и рекомендаций постоянной комиссии по образованию комитета Законодательной Думы Томской области по труду и социальной политике как профильной экспертной структуры Законодательной Думы Томской области (далее – комиссия по образованию комитета по труду и социальной политике);

– итогов рабочих встреч и совещаний, «круглых столов» и иных мероприятий, проводимых Законодательной Думой Томской области, а также мероприятий, проводимых исполнительными органами государственной власти Томской области и иными государственными органами Томской области и организациями, включая материалы августовских педагогических конференций в Томской области 2015 и 2016 года;

– анализа нормативных правовых актов иных субъектов Российской Федерации, регулирующих аналогичные правоотношения;

– информации Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор РФ) по итогам комплексного анализа законодательства субъектов Российской Федерации по основным направлениям осуществления правового регулирования в сфере образования;

– информации Института развития образования Национального исследовательского института «Высшая школа экономики» (ИРО НИУ ВШЭ) по итогам анализа региональных нормативных правовых актов в части определения нормативов финансового обеспечения муниципальных общеобразовательных организаций;

– информации, полученной по итогам межрегионального совещания «Развитие образовательного законодательства в субъектах РФ и контроль его исполнения», проведённого совместно Комитетом по образованию Государственной Думы Российской Федерации и Министерством образования и науки Российской Федерации (07-08.04.2016, г. Владимир);

– материалов заседания Координационного Совета по образованию Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское соглашение» (проходившего в рамках III Всероссийского съезда «Школьное математическое образование» 17.11.2015, г.Новосибирск) (далее – Координационный совет по образованию МАСС);

– практики проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов в различных сферах общественных отношений в иных субъектах Российской Федерации.

#### **Методика сбора правоприменительной практики.**

Отделом по труду и социальной политике аппарата Законодательной Думы Томской области в декабре 2015 г. – мае 2016 г. исследованы особенности реализации в Томской области и иных субъектах Российской Федерации гарантий прав граждан на получение общего образования в общеобразовательных организациях в части анализируемых отношений<sup>6</sup>.

В целях изучения юридической техники правовых актов и возможных проблем в процессе правоприменения был произведён сбор и анализ норм законодательных и подзаконных актов Российской Федерации, Томской области<sup>6</sup>.

Также были произведены поиск, обобщение и анализ за 2012-2016 календарные годы правоприменительной практики судов общей юрисдикции<sup>6</sup>. Предметом исследования

---

<sup>6</sup> Информационная база Общероссийской сети распространения правовой информации КонсультантПлюс (Российское законодательство/ВерсияПроф, Законодательство субъектов Российской Федерации); Информационная база «Судебные и нормативные акты РФ» в сети Интернет <http://sudact.ru/>

выступали правоприменительные решения первой и апелляционной инстанций органов судебной власти.

Иные субъекты Российской Федерации, по которым была использована правоприменительная и судебная практика (49): Алтайский, Камчатский, Красноярский, Пермский, Приморский, Хабаровский края, Санкт-Петербург, Архангельская, Астраханская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Липецкая, Новгородская, Новосибирская, Магаданская, Московская, Омская, Пензенская, Псковская, Рязанская, Саратовская, Свердловская, Сахалинская, Тамбовская, Тульская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская области, Республики Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Карелия, Крым, Марий-Эл, Татарстан, Тыва, Удмуртская, Чувашская, Ханты-Мансийский автономный округ.

Тип нормативно-правовых актов: закон, постановление, распоряжение, приказ; количество нормативно-правовых актов по заявленной проблематике: более 50.

Вид правоприменительного судебного производства – общая юрисдикция, гражданское судопроизводство; тип найденных правоприменительных решений: решение, определение; количество правоприменительных решений судов по заявленной проблематике: более 50.

При составлении отчёта использована аналитическая информация Рособнадзора РФ, Института развития образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (ИРО НИУ ВШЭ).

**Материалы отчёта предназначены** для использования в своей деятельности органами государственной власти Томской области, органами местного самоуправления Томской области в пределах полномочий, определенных федеральным и областным законодательством.

**Использование результатов отчета позволит** повысить качество нормативно-правового обеспечения образовательной деятельности в Томской области; обозначить ориентиры и положительные примеры решения типовых задач образовательной деятельности на примере различных регионов и муниципальных образований; подготовить предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере образования как федерального, так и областного уровней.

## Раздел I

Согласно пункту 14 Положения о мониторинге определены следующие элементы юридической характеристики Закона № 149-ОЗ.

### **Предмет правового регулирования нормативного правового акта, механизм его реализации:**

Закон № 149-ОЗ устанавливает правовые, организационные и экономические особенности функционирования системы образования в Томской области, разграничивает полномочия органов государственной власти Томской области в сфере образования (в том числе регламентирующие вопросы финансирования образовательных организаций, реализующих программы общего образования), определяет меры социальной поддержки обучающихся образовательных организаций, работников системы образования Томской области, и, в частности, регламентирует отношения по финансированию общеобразовательных организаций (в соответствии с пунктом 6 статьи 4, пунктом 1-1 статьи 5, статьями 23 и 24 Закона № 149-ОЗ).

Механизмом реализации Закона № 149-ОЗ в части анализируемых правоотношений является принятие связанных с ним нормативных правовых актов (законов и подзаконных актов), определяющих финансовые механизмы обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного образования, включая, утверждение нормативов расходов на образование, порядка их формирования.

### **Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений.**

#### **Перечень нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие общественные отношения:**

- 1) Конституция Российской Федерации (ч. 2 ст. 43);
- 2) Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст.ст. 78, 85, 86, 140 и др.) (далее – БК РФ);
- 3) Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (п.п. 3, 6 ч. 1 ст. 8, ст. 99) (далее – Федеральный закон об образовании);
- 4) Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (пп.п.13, 13.2 п. 2 ст. 26.3);
- 5) Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (п. 11 ч. 1 ст. 15, п. 13 ч. 1 ст. 16, п. 3 ч. 1 ст. 17, ч. 2 ст. 18, гл. 4, ч. 2 ст. 63);
- 6) Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»;
- 7) Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»;
- 8) распоряжение Правительства РФ от 30.04.2014 № 722-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки»;
- 9) приказ Минобрнауки Российской Федерации от 17.05.2012 № 413 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта среднего общего образования» (п. 23 Стандарта)<sup>7</sup>;
- 10) приказ Минобрнауки Российской Федерации от 17.12.2010 № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования» (п. 23 Стандарта)<sup>7</sup>;

---

<sup>7</sup> Далее – ФГОС (соответственно – начального общего образования, основного общего образования, среднего общего образования)



11) приказ Минобрнауки Российской Федерации от 06.10.2009 № 373 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования» (п. 24 Стандарта)<sup>7</sup>;

12) приказ Минобрнауки Российской Федерации от 19.12.2014 № 1598 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования обучающихся с ограниченными возможностями здоровья» (п. 3.5.2 Стандарта);

13) приказ Минобрнауки Российской Федерации от 19.12.2014 № 1599 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта образования обучающихся с умственной отсталостью (интеллектуальными нарушениями)» (п. 3.5.2 Стандарта);

14) приказ Минобрнауки Российской Федерации от 17.10.2013 № 1155 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования» (п. 3.6.3 Стандарта);

15) постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 29.12.2010 № 189 «Об утверждении СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях» (далее – СанПиН 2.4.2.2821-10 по общеобразовательным организациям);

16) постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 15.05.2013 № 26 «Об утверждении СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций»;

17) Закон Томской области от 30.12.2014 № 200-ОЗ «Об утверждении Методики расчета субвенций местным бюджетам на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях в Томской области, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях в Томской области» (далее – Закон № 200-ОЗ);

18) Закон Томской области от 30.12.2014 № 203-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по финансовому обеспечению получения дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам»;

19) Закон Томской области от 09.12.2013 № 215-ОЗ «Об утверждении Методики расчета субвенций местным бюджетам на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях в Томской области»;

20) Закон Томской области от 27.12.2013 № 232-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по финансовому обеспечению получения дошкольного образования в организациях, осуществляющих обучение, частных дошкольных образовательных организациях»;

21) Закон Томской области от 09.12.2013 № 214-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по обеспечению обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, проживающих в муниципальных (частных) образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам, питанием, одеждой, обувью, мягким и жестким инвентарем и обеспечению обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, не проживающих в муниципальных (частных) образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам, бесплатным двухразовым питанием» (далее – Закон № 214-ОЗ);

22) Закон Томской области от 28.12.2010 № 336-ОЗ «О предоставлении межбюджетных трансфертов» (далее – Закон № 336-ОЗ);

23) Закон Томской области от 11.10.2007 № 231-ОЗ «О бюджетном процессе в Томской области»;

24) Закон Томской области от 13.08.2007 № 170-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Томской области»;

25) постановление Администрации Томской области от 14.10.2015 № 371а «О порядке перерасчета субвенций из областного бюджета местным бюджетам в сфере образования»;

26) постановление Администрации Томской области от 22.04.2014 № 156а «Об утверждении региональных нормативов расходов на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях в Томской области, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях в Томской области» (далее – постановление Администрации Томской области № 156а);

27) постановление Администрации Томской области от 12.02.2014 № 37а «Об утверждении нормативов расходов по обеспечению обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, проживающих в муниципальных (частных) образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам, питанием, одеждой, обувью, мягким и жестким инвентарем и обеспечению обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, не проживающих в муниципальных (частных) образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам, бесплатным двухразовым питанием» (далее – постановление Администрации Томской области № 37а);

28) постановление Администрации Томской области от 30.12.2013 № 586а «Об утверждении нормативов расходов на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях в Томской области» (далее – постановление Администрации Томской области № 586а);

29) постановление Администрации Томской области от 25.04.2011 № 120а «О порядке расходования местными бюджетами субвенций из областного бюджета в сфере образования» (далее – постановление Администрации Томской области № 120а);

30) постановление Администрации Томской области от 13.02.2007 № 25а «Об утверждении Порядка обращения за компенсацией родителям (законным представителям) за присмотр и уход за ребенком в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, а также за услуги индивидуального предпринимателя, осуществляющего образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования и ее выплаты»;

31) распоряжение Администрации Томской области от 10.04.2013 № 283-ра «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в сфере образования в Томской области» (далее – областная «Дорожная карта», распоряжение Администрации Томской области 283-ра об утверждении «Дорожной карты»);

32) распоряжение Администрации Томской области от 18.12.2009 № 935-ра «Об утверждении норм обеспечения обучающихся питанием, одеждой, обувью, вещевым имуществом (обмундированием), жестким и мягким инвентарем за счет средств областного бюджета»;

33) постановление администрации Города Томска от 24.12.2014 № 1352 «Об утверждении Порядка определения объема и условий предоставления субсидии частным общеобразовательным организациям на обеспечение обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, проживающих в муниципальных (частных) образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по основным

общеобразовательным программам, питанием, одеждой, обувью, мягким и жестким инвентарем и обеспечению обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, не проживающих в муниципальных (частных) образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам, бесплатным двухразовым питанием»<sup>8</sup>;

34) постановление администрации Города Томска от 16.06.2014 № 519 «Об утверждении Порядка распределения средств субвенции на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях между муниципальными дошкольными образовательными учреждениями, функции и полномочия учредителя в отношении которых осуществляет департамент образования администрации Города Томска»<sup>8</sup>;

35) постановление администрации Города Томска от 26.12.2012 № 1598 «Об утверждении Порядка определения объема и условий предоставления субсидии частным общеобразовательным организациям, осуществляющим образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, на возмещение затрат, связанных с обеспечением получения дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования»<sup>9</sup> (далее – постановление администрации Города Томска № 1598);

36) иные нормативные правовые акты Томской области и муниципальные правовые акты.

**Место исследуемого нормативного правового акта в системе указанных нормативных правовых актов:**

Закон № 149-ОЗ принят в целях реализации Федерального закона об образовании, является основным отраслевым законодательным актом, регулирующим отношения в сфере образования Томской области.

**Наличие нормативных правовых актов области, обязательность принятия которых обусловлена исследуемым нормативным правовым актом (в части анализа проблемного поля):**

нормативные правовые акты, указанные выше в пунктах 17-36 перечня нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие общественные отношения.

**Круг лиц, на которых распространяется действие нормативного правового акта, их права и обязанности (в части анализа проблемного поля), а также перечень уполномоченных нормативным правовым актом органов государственной власти и их компетенция:**

действие Закона № 149-ОЗ в части анализа проблемного поля распространяется на органы государственной власти Томской области, контрольно-надзорные государственные органы Томской области, органы местного самоуправления муниципальных образований Томской области, образовательные организации, реализующие программы начального общего, основного общего, среднего общего образования, а именно:

1) Законодательная Дума Томской области<sup>10</sup>:

принимает законы Томской области, постановления Законодательной Думы Томской

<sup>8</sup> Подобные муниципальные правовые акты приняты во всех муниципальных образованиях Томской области с учётом специфики каждой территории

<sup>9</sup> В настоящее время созданы 4 частные общеобразовательные организации в г.Томске, предоставляющие среднее общее образование, в которых обучается более 500 детей с 1 по 11 класс: негосударственное образовательное учреждение Сибирский институт развивающего обучения «Пеленг» (год основания 1992), негосударственное образовательное учреждение «Католическая гимназия г.Томска» (год основания 1993), частное образовательное учреждение гимназия «Томь» (год основания 1994), , частное образовательное учреждение «Лицей ТГУ» (год основания 1999)

<sup>10</sup> Закон № 149-ОЗ (ст. 4); Постановление Законодательной Думы Томской области от 26.07.2012 № 460 «О Регламенте Законодательной Думы Томской области»

области в сфере образования, в том числе:

утверждает областной бюджет в части расходов на образование;

утверждает методику расчета субвенций местным бюджетам на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях в Томской области, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях в Томской области, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях в Томской области, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), включающей формулы расчета нормативов;

наделяет органы местного самоуправления муниципальных образований отдельными государственными полномочиями по финансовому обеспечению получения дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования 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, определяемыми Администрацией Томской области для муниципальных общеобразовательных организаций в соответствии с частью 2 статьи 23 Закона № 149-ОЗ, утверждает соответствующую методику определения объема субвенции на осуществление переданных отдельных государственных полномочий;

осуществляет контроль соблюдения и исполнения принятых законов Томской области, постановлений Законодательной Думы Томской области в сфере образования, посредством рассмотрения соответствующих вопросов на собраниях Законодательной Думы Томской области, заседаниях комитетов Законодательной Думы Томской области, постоянных комиссий комитетов Законодательной Думы Томской области;

даёт рекомендации и вносит предложения по урегулированию отношений в сфере образования по итогам проведения парламентских слушаний, заседаний комитетов Законодательной Думы Томской области, постоянных комиссий комитетов Законодательной Думы Томской области, рабочих групп, иных мероприятий;

заслушивает ежегодный доклад Администрации Томской области о реализации региональной политики Томской области в сфере образования;

участвует в рабочих группах и совещаниях, проводимых исполнительными органами государственной власти Томской области по рассмотрению отдельных проблемных вопросов в сфере образования;

осуществляет иные полномочий в соответствии с действующим законодательством согласно регламенту работы;

2) Администрация Томской области<sup>11,12</sup>:

утверждает нормативы на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях в Томской области, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего

---

<sup>11</sup> Закон № 148-ОЗ (ст. 5); Постановление Главы Администрации (Губернатора) Томской области от 03.06.2004 № 98 «О Регламенте работы Администрации Томской области»

<sup>12</sup> Приказ Департамента финансов Томской области от 19.07.2012 № 24 «Об утверждении Порядка планирования бюджетных ассигнований областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период и Методики планирования бюджетных ассигнований областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период»

образования в муниципальных общеобразовательных организациях в Томской области, на обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях в Томской области, включая размеры или порядки расчетов коэффициентов, применяемых при определении нормативов, в соответствии с методикой, утвержденной согласно утверждённой на основании пункта 6 статьи 4 Закона № 149-ОЗ Законодательной Думой Томской области методики расчета субвенций местным бюджетам;

устанавливает порядок расходования субвенций местным бюджетам из областного бюджета на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях в Томской области, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях в Томской области, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях в Томской области;

представляет ежегодно Законодательной Думе Томской области доклад о реализации региональной политики Томской области в сфере образования и публикует его на официальном сайте Администрации Томской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

создает областные государственные общеобразовательные организации;

определяет исполнительный орган государственной власти Томской области, осуществляющий от имени Томской области функции и полномочия учредителя областных государственных общеобразовательных организаций;

осуществляет иные полномочия в соответствии с действующим законодательством согласно регламенту работы;

3) Департамент общего образования Томской области<sup>12,13, 14</sup>:

формирует обоснования бюджетных ассигнований в части действующих и принимаемых расходных обязательств на очередной финансовый год и плановый период в разрезе государственных программ и непрограммных направлений;

организует предоставление общего образования и дополнительного образования детей в областных государственных образовательных организациях в части, не отнесенной к полномочиям иных органов государственной власти Томской области, осуществляет полномочия учредителя в отношении подведомственных областных государственных учреждений, выполняет функции главного распорядителя бюджетных средств в отношении подведомственных областных государственных учреждений;

осуществляет контроль за реализацией органами местного самоуправления муниципальных образований Томской области переданных государственных полномочий в соответствии с законами Томской области и утверждает формы отчетов об использовании денежных средств, полученных из областного бюджета в виде субвенции на осуществление переданных государственных полномочий;

обеспечивает осуществление мониторинга в системе общего образования на уровне Томской области;

осуществляет иные полномочия в соответствии с действующим законодательством согласно положению о департаменте;

4) Департамент финансов Томской области<sup>12,13,14,15</sup>:

осуществляет формирование и доведение до главных распорядителей средств областного бюджета объемов бюджетных ассигнований в части действующих расходных

<sup>13</sup> Закон № 149-ОЗ (ст. 6); Постановление Губернатора Томской области от 13.11.2015 № 132 «Об утверждении Положения о Департаменте общего образования Томской области»

<sup>14</sup> Распоряжение Губернатора Томской области от 01.06.2012 № 161-р «О бюджетной комиссии по составлению проекта областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период и графике составления проекта областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период»

<sup>15</sup> Постановление Губернатора Томской области от 12.02.2008 № 16 «Об утверждении Положения о Департаменте финансов Томской области»

обязательств на очередной финансовый год и плановый период в разрезе государственных программ и непрограммных направлений;

осуществляет предоставление межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам в порядке и на условиях, установленных правовыми актами Российской Федерации и Томской области;

осуществляет иные полномочий в соответствии с действующим законодательством согласно положению о департаменте;

5) Комитет по контролю, надзору и лицензированию в сфере образования Томской области (Томскобзнадзор)<sup>14,16</sup>:

осуществляет государственный контроль (надзор) в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории Томской области (за исключением организаций, государственный контроль (надзор) в отношении которых отнесен законодательством к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования), а также органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области, осуществляющих управление в сфере образования на соответствующей территории в виде деятельности по оценке соответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам ФГОС посредством организации и проведения проверок качества образования и принятия по их результатам предусмотренных частью 9 статьи 93 Федерального закона об образовании мер, а также в формах предупреждения, выявления и пресечения нарушений органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования, и организациями, осуществляющими образовательную деятельность, требований законодательства об образовании посредством принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений таких требований;

осуществляет иные полномочий в соответствии с действующим законодательством согласно положению о комитете;

б) Департамент экономики Администрации Томской области<sup>14,17</sup>:

при подготовке проекта закона об областном бюджете составляет прогнозы на очередной финансовый год и плановый период, в том числе: социально-экономического развития Томской области; доходов консолидированного бюджета Томской области и областного бюджета;

готовит информацию о рассмотрении доходов консолидированных бюджетов муниципальных районов, бюджетов городских округов на очередной финансовый год в разрезе доходных источников;

осуществляет иные полномочий в соответствии с действующим законодательством согласно положению о департаменте;

7) органы местного самоуправления муниципальных образований Томской области:

принимают муниципальные правовые акты: об установлении порядка распределения субвенции на финансирование муниципальных общеобразовательных организаций на основе муниципальных нормативов расходов, перечней и значений дополнительных корректирующих коэффициентов, применяемых при распределении средств субвенции между муниципальными общеобразовательными организациями<sup>18</sup>; о расходовании субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение соответствующего образования<sup>19</sup> по переданным государственным полномочиям Томской

---

<sup>16</sup> Закон № 149-ОЗ (ст. 7); Постановление Губернатора Томской области от 07.04.2009 № 21 «О создании Комитета по контролю, надзору и лицензированию в сфере образования Томской области»

<sup>17</sup> Постановление Губернатора Томской области от 14.05.2008 № 53 «Об утверждении Положения о Департаменте экономики Администрации Томской области»

<sup>18</sup> Закон № 200-ОЗ (п. 9 Методики)

<sup>19</sup> Постановление Администрации Томской области № 120а

области; о порядке определения объема и условий предоставления субсидии частным общеобразовательным организациям<sup>20</sup>;

заклюают договоры с частными общеобразовательными организациями, осуществляющими образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, о предоставлении им субсидии в качестве финансового обеспечения получения начального общего, основного общего, среднего общего образования в данных организациях<sup>21</sup>,

осуществляют иные полномочия в соответствии с действующим законодательством;

8) образовательные организации, реализующие программы начального общего, основного общего, среднего общего образования<sup>21</sup>:

обеспечивают реализацию в полном объеме образовательные программы, соответствие качества подготовки обучающихся установленным требованиям, соответствие применяемых форм, средств, методов обучения и воспитания возрастным, психофизическим особенностям, склонностям, способностям, интересам и потребностям обучающихся;

создают безопасные условия обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации;

предоставляют учредителю и общественности ежегодный отчет о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств, а также отчет о результатах самообследования;

разрабатывают и утверждают по согласованию с учредителем программы развития образовательной организации, если иное не установлено Федеральным законом об образовании;

частные общеобразовательные организации, осуществляющие образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, заключают договоры с органами местного самоуправления о предоставлении им субсидии в качестве финансового обеспечения получения начального общего, основного общего, среднего общего образования в данных организациях;

решают иные вопросы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

#### **Опубликование нормативного правового акта (дата и источник официального опубликования, дата вступления в силу):**

Первоначальный текст Закона № 149-ОЗ опубликован в изданиях: «Томские новости», № 33 от 22.08.2013, «Официальные ведомости Законодательной Думы Томской области» от 28.08.2013 № 22(198), «Собрание законодательства Томской области» от 30.08.2013, № 8/2(97).

Закон № 149-ОЗ вступил в силу с 1 сентября 2013 года, кроме части 2 статьи 23, статьи 24, которые вступили в силу с 1 января 2014 года.

#### **Ответственность за нарушение нормативного правового акта, иные меры правового воздействия в отношении субъектов исследуемых правоотношений:**

За нарушение или незаконное ограничение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, нарушение требований к организации и осуществлению образовательной деятельности образовательная организация и ее должностные лица несут административную ответственность в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Постановление администрации Города Томска № 1598

<sup>21</sup> Федеральный закон об образовании (ч.ч. 3, 6 ст. 28)

<sup>22</sup> Федеральный закон об образовании (ч. 7 ст. 28), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ст.ст. 5.57, 19.30), далее – КоАП РФ

Руководитель образовательной организации несет дисциплинарную, полную материальную ответственность за прямой действительный ущерб, причиненный организации, административную, уголовную ответственность за руководство образовательной, научной, воспитательной работой и организационно-хозяйственной деятельностью образовательной организации<sup>23</sup>.

За нарушение норм бюджетного законодательства РФ к участникам бюджетного процесса (к которым относятся казённые образовательные организации, уполномоченные исполнительные органы государственной власти) могут быть применены бюджетные меры принуждения согласно БК РФ, что не освобождает их должностных лиц при наличии соответствующих оснований от ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации<sup>24</sup>.

Действие (бездействие), нарушающее бюджетное законодательство РФ, иные нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, совершенное лицом, не являющимся участником бюджетного процесса (к которым относятся бюджетные и автономные образовательные организации), влечет ответственность в соответствии с иным законодательством РФ<sup>25</sup> (не бюджетным). Соответственно, к таким образовательным организациям применяется административная ответственность, предусмотренная КоАП РФ за нарушение условий предоставления субсидий бюджетным и автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения ими государственного/муниципального задания, только в случае, если одним из условий, определенных порядком предоставления указанных субсидий из соответствующих бюджетов, установленным правовым актом местной администрации, является выполнение муниципального задания<sup>26</sup>.

Практика применения соответствующих мер ответственности/воздействия не представлена в настоящем отчёте ввиду отсутствия системной информации по данному вопросу.

Анализ вышеуказанных актов свидетельствует в целом о полноте правового урегулирования правоотношений, связанных с нормативным финансированием образовательных организаций, реализующих программы общего образования, на федеральном уровне, а также на региональном уровне в пределах полномочий, предоставленных органам государственной власти субъектов РФ федеральным законодательством. Законы Томской области обеспечены подзаконными актами, принятие которых прямо предусмотрено соответствующими нормативными правовыми актами.

Вместе с тем, в процессе правоприменения Закона № 149-ОЗ был обозначен ряд проблемных вопросов, требующих дальнейшей проработки и решения, включая необходимость совершенствования нормативно-правовой базы. Данные вопросы были выявлены, в том числе, в результате правонарушений, установленных органами прокуратуры, контрольно-надзорными органами.

Организация рассмотрения проблемных вопросов с момента принятия Закона № 149-ОЗ осуществлялась комитетом Законодательной Думы Томской области по труду и социальной политике совместно с исполнительными органами государственной власти Томской области, либо отдельно каждым органом власти.

---

<sup>23</sup> Федеральный закон об образовании (ч. 7 ст. 28), КоАП РФ (ст.ст. 2.4, 5.57, 19.30 и др.), Трудовой кодекс Российской Федерации (ст.ст.192, 277), Уголовный кодекс Российской Федерации (ст. 19 и др.), иные нормативные правовые акты Российской Федерации и Томской области

<sup>24</sup> БК РФ (п.п. 1, 3 ст. 306.1, ст. 306.2, гл. 30)

<sup>25</sup> БК РФ (п. 2 ст. 306.1); ст. 15.15.5 КоАП РФ

<sup>26</sup> Письмо Минфина России от 24.04.2015 № 02-10-09/23856



## Раздел II

**В настоящем отчёте обобщена и проанализирована правоприменительная практика, позволившая сделать выводы по основным проблемам, связанным с финансированием организаций общего образования (позиция правоприменительных органов).**

1. 29 марта 2013 года проведены **парламентские слушания Законодательной Думы Томской области «Особенности реализации федерального государственного образовательного стандарта (ФГОС) нового поколения в Томской области в условиях нового законодательства об образовании»,** в рамках которых рассматривались, в частности, и проблемы нормативного финансирования сферы общего образования.

6 ноября 2015 года **Законодательной Думой Томской области** повторно были проведены парламентские слушания «Об условиях реализации федеральных государственных образовательных стандартов общего образования на территории Томской области: опыт, проблемы, перспективы», где рассматривалось анализируемое проблемное поле.

Из анализа **материально-технического обеспечения** сферы общего образования установлено, что **по прогнозным данным Администрации Томской области** рост численности детей школьного возраста в Томской области к 2021-2022 учебному году по отношению к 2014 году составит около 25 тыс. человек (123 %). По ряду муниципальных образований, прежде всего, в г. Томске, ежегодно увеличивается количество обучающихся, занимающихся во вторую смену. Учитывая данный фактор демографического роста, а также задачу по переходу школ на односменный режим обучения<sup>27</sup>, в период с 2016 по 2021 годы потребуются создание дополнительно более 30 тысяч ученических мест.

На решение данной задачи влияет и **проблема несовершенства финансовых и нормативно-правовых механизмов сетевых форм реализации образовательных программ в части внеурочной деятельности обучающихся,** осуществляемой на базе иных организаций социальной сферы (культуры, физической культуры и спорта, дополнительного образования), а также отсутствие таких механизмов для дистанционных форм внеурочной деятельности, что является причиной слабого межведомственного взаимодействия между отраслями социальной сферы;

Из анализа **финансово-экономического обеспечения** сферы общего образования к парламентским слушаниям сделаны выводы, что финансирование системы образования не в полном объёме обеспечивает её развитие в рамках внедрения ФГОС. Дополнительно требуются средства, в частности:

- **на приобретение учебников и учебных пособий;**
- **оснащение современным учебно-лабораторным оборудованием по всем учебным предметам;**
- **на создание условий для безопасности обучения и воспитания (системы видеонаблюдения, системы контроля доступа;**
- **на организацию внеурочной деятельности до 10 часов в неделю (с учётом уже обеспеченного объёма).**

При этом, обозначенные проблемы при внедрении ФГОС в Томской области носят системный характер и наблюдаются также во многих субъектах Российской Федерации,

---

<sup>27</sup> Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 295 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы, поручение Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец от 23 августа 2012 № ОГ-П8-37, поручение Президента Российской Федерации от 05.12.2014 № Пр-2821, поручение Правительства Российской Федерации от 08.12.2014 № ДМ-П13-9024

вследствие чего должны также решаться и на федеральном уровне (что подтвердилось в ходе межрегионального совещания «Развитие образовательного законодательства в субъектах РФ и контроль его исполнения», проведённого совместно Комитетом по образованию Государственной Думы Российской Федерации и Министерством образования и науки Российской Федерации (07-08.04.2016, г. Владимир).

Для разрешения обозначенных проблем требуется принятие **замещающих мер** для эффективного использования имеющихся ресурсов всей социальной сферы и проведение системных изменений, в том числе, и в управлении сферой образования.

Учитывая изложенное, в итоговых документах<sup>28</sup> парламентских слушаний отражены рекомендации исполнительным органам государственной власти Томской области:

о необходимости анализа и усовершенствования подходов к нормативному финансированию отрасли общего образования с учётом требований законодательства об образовании в части затрат на обучение в сельских школах и на организацию внеурочной деятельности (включая возможность выделения затрат на обучающегося при реализации сетевого взаимодействия), в том числе, разработать подушевой норматив финансирования внеурочной деятельности;

о рассмотрении совместно с органами местного самоуправления возможности и вариантов реализации «пилотного» проекта по применению механизма финансирования школ на основе нормативов на «класс-комплект» для образовательных организаций, расположенных в сельских населённых пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы;

об определении и проработке совместно с органами местного самоуправления, образовательными организациями моделей, финансовых и правовых механизмов организации образовательного процесса, обеспечивающего организацию внеурочной деятельности обучающихся;

другие рекомендации, включая разработку законодательных инициатив.

Неоднократно соответствующие вопросы рассматривались на заседаниях комитета Законодательной Думы Томской области по труду и социальной политике, постоянной комиссии по образованию комитета по труду и социальной политике. По итогам выносились решения с рекомендациями различным субъектам системы образования<sup>5</sup>.

В отношении вопросов по **оснащению современным учебно-лабораторным оборудованием по всем учебным предметам; созданию условий для безопасности обучения и воспитания (системы видеонаблюдения, системы контроля доступа)** имеется многочисленная **судебная практика**<sup>29</sup> по всем субъектам РФ, включая Томскую область, в частности, можно привести следующие примеры.

Решением Первомайского районного суда Томской области от 08.06.2015 г. удовлетворены иски о взыскании расходов на оплату услуг прокурора Первомайского района Томской области к

---

<sup>28</sup> Постановление Законодательной Думы Томской области от 23.04.2013 № 1165 «Об итогах парламентских слушаний «Особенности реализации федерального государственного образовательного стандарта (ФГОС) нового поколения в Томской области в условиях нового законодательства об образовании», от 24.12.2015 № 3047 «Об итогах парламентских слушаний «Об условиях реализации федеральных государственных образовательных стандартов общего образования на территории Томской области: опыт, проблемы, перспективы»

<sup>29</sup> Решение Верхнекетского районного суда Томской области № 2-236/2015 от 20.10.2015 по делу № 2-236/2015; Решение Советского районного суда г.Томска № 2-2874/2015 от 17.09.2015 по делу № 2-2874/2015; Решение Колпашевского городского суда № М-318/2014 от 25.04.2014 по делу №2-391/2014; Апелляционное определение Томского областного суда № 33-1917/2016 от 3 июня 2016 г. по делу № 33-1917/2016 (по иску прокурора Первомайского района Томской области); Решение Кривошеинского районного суда Томской области № 2-49/2016 от 15.03.2016 по делу № 2-49/2016 (по иску прокурора Кривошеинского района); Решение Каратузского районного суда Красноярского края № 2-605/2015 от 25.06.2015 по делу № 2-605/2015 (по иску прокурора Каратузского района) и мн. др. по всем субъектам РФ

муниципальному образованию «Первомайский район Томской области» в лице Администрации муниципального образования «Первомайский район», Управления образования Администрации Первомайского района о возложении на ответчика в течение 6 месяцев с момента вступления решения суда в законную силу следующих обязанностей: создать безопасные условия обучения в 15-ти образовательных учреждениях путем установления в зданиях названных образовательных учреждений системы видеонаблюдения и канала передачи тревожных сообщений в органы внутренних дел или ситуационные центры «Службы 112».

При этом судом отмечено, что «указание в частной жалобе на примерный план мероприятий (дорожная карта) по обеспечению безопасности образовательных организаций, согласно которому в 2016 году в образовательных учреждениях Первомайского района запланирована установка тревожной сигнализации, в 2019-2020 годах – системы видеонаблюдения, по мнению судебной коллегии, не может быть отнесено к объективному препятствию, возникшему при исполнении данного решения.».

Кривошеинский районный суд Томской области отметил, что «Обязанность по установлению системы видеонаблюдения в образовательном учреждении является императивной, основанной на требованиях действующего законодательства. Выполнение данных мероприятий необходимо для пресечения преступлений террористической направленности и является мерой по обеспечению безопасности жизни и здоровья воспитанников и работников учреждения.».

**Решением Каратузского районного суда Красноярского края на муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение, а также администрацию Каратузского района возложена обязанность по созданию в образовательном учреждении необходимой материально-технической базы и надлежащего оснащения образовательного процесса путем доукомплектования недостающими учебно-наглядными пособиями, техническими средствами обучения, учебно-практическим и учебно-лабораторным оборудованием.**

2. В течение 2015-2016 учебного года **Комитетом по контролю, надзору и лицензированию в сфере образования Томской области** с целью исполнения плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2015 и 2016 годы<sup>30</sup> проведены плановые выездные и документарные проверки общеобразовательных организаций следующих муниципальных образований Томской области: города Томска, Асиновского, Бакчарского, Верхнекетского, Кожевниковского, Молчановского, Парабельского, Кривошеинского, Чаинского районов.

По результатам проверок в общеобразовательных организациях, расположенных на территории Томской области, выявлены следующие типичные нарушения при реализации ФГОС общего образования.

**Не организовано прохождение учителями дополнительного профессионального образования (курсов повышения квалификации не реже 1 раза в три года)<sup>31</sup>.**

Данное нарушение выявлено в 14 муниципальных общеобразовательных организациях.

**Библиотечный фонд общеобразовательной организации укомплектован не в полном объёме** печатными и (или) электронными учебными изданиями по предметам, входящим в реализуемые основные образовательные программы (из расчёта не менее одного учебника на каждого обучающегося)<sup>32</sup>. Установлена недостаточная укомплектованность учебниками по следующим предметам: «Музыка, 5-7 классы»,

<sup>30</sup> Материалы размещены на официальном интернет-сайте Комитета по контролю, надзору и лицензированию в сфере образования Томской области по адресу: <http://obmadzor.tomsk.gov.ru>

<sup>31</sup> Федеральный закон об образовании (п. 5 ч. 3 ст. 28, п. 7 ч. 1 ст. 48), ФГОС начального общего образования (п. 23), ФГОС основного общего образования (п. 2), ФГОС среднего общего образования (п. 22)

<sup>32</sup> Федеральный закон об образовании (ч. 1 ст. 18), ФГОС начального общего образования (п. 27), ФГОС основного общего образования (п. 26), ФГОС среднего общего образования (п. 27)

«Изобразительное искусство, 5-7 классы», «Физическая культура, 5-11 классы», «Технология, 5-8 классы», «Искусство, 8-9 классы».

Указанное нарушение в той или иной степени выявлено в 15 муниципальных общеобразовательных организациях.

Все общеобразовательные организации, проверенные Комитетом по контролю, надзору и лицензированию в сфере образования Томской области в 2015 году, исполнили выданные им предписания об устранении выявленных нарушений.

3. Результаты проверок, проведенных **прокурорами городов и районов области** за период 2013-2015 г.г. свидетельствуют о том, что при получении детьми образования допускались многочисленные нарушения законодательства по **фактам необеспечения учащихся учебной литературой**<sup>33</sup>.

Так, если в 2013 году по области горрайпрокурорами в указанной сфере было выявлено 1183 нарушения (26 % от общего числа выявленных нарушений), то в 2014 году уже выявлено 2291 нарушение (42 %). По итогам 2015 года в сфере образования горрайпрокурорами также выявлено более двух тысяч нарушений (40 %).

При применении Закона № 149-ОЗ в части отношений, связанных с нормативным финансированием образовательных организаций, реализующих программы общего образования горрайпрокурорами в связи с необеспечением обучающихся бесплатными учебниками на период получения образования в 2013-2015 годах внесено 25 представлений, предъявлено 12 исков (8 исков в 2014 году, 4 – в 2015 году).

В 2014 г. в ходе проверок прокурорами Советского, Кировского, Томского районов г.Томска, городов Стрежевого, Кедрового выявлялись факты необеспечения учащихся учебной литературой.

Например, в 6 общеобразовательных организациях г.Стрежевого укомплектованность библиотечного фонда по всем обязательным предметам основной образовательной программы обеспечена на 25 %. По выявленным фактам прокурором города предъявлено в суд 6 исковых заявлений, которые рассмотрены и удовлетворены судом.

В 2013 г. прокурором г.Кедрового в адрес руководителей 2-х общеобразовательных организаций вносились представления в связи с необеспечением учащихся учебниками. В 2014 г. в ходе проверки вновь выявлены аналогичные нарушения в этих же организациях, в связи с чем прокурором направлено 2 исковых заявления в суд. Исковые заявления рассмотрены, требования прокурора удовлетворены.

Кроме того, прокурором города Томска в июне 2014 года внесено представление в адрес начальника областного Департамента общего образования Томской области с предложением, принять необходимые меры, направленные на обеспечение учащихся бесплатной учебной литературой, включая меры, направленные на увеличение финансирования соответствующих расходов.

Многочисленной **судебной практикой**<sup>34</sup> (в Томской области и во многих иных субъектах РФ) подтверждены нарушения в этой части (все заявления и иски удовлетворены).

---

<sup>33</sup> Письмо прокуратуры Томской области от 13.05.2016 № 21-04/1-2016

<sup>34</sup> Решение Ленинского районного суда г. Томска от 18.06.2015 № 2-1066/2015 (по иску прокурора Ленинского района г.Томска); решение Советского районного суда г.Томска от 03.06.2015 № 2-1734/2015 (по иску прокурора Советского района г.Томска); решение Октябрьского районного суда г.Томска 24.03.2015 года № 2-713/2015 (по иску прокурора Октябрьского района г.Томска); решения Стрежевского городского суда Томской области 02.02.2015 № 2-1061/2014, № 2-1060/2014, № 2-1059/2014, № 2-1058/2014, № 2-1057/2014, № 2-1056/2014 (по исковым заявлениям прокурора города Стрежевого Томской области); апелляционное определение Томского областного суда № 33-3278/2014 от 18.11.2014 по делу № 33-3278/2014 (по частной жалобе муниципального бюджетного общеобразовательного учреждения г.Кедрового на определение Кедровского городского суда Томской области от 05.09.2014 о рассрочке исполнения решения Кедровского городского суда Томской области от 18.04.2014 по иску прокурора г.Кедрового); апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 30.06.2015 по делу № 33-10589/2015 (по апелляционным жалобам представителя Министерства образования Республики Башкортостан и представителя Министерства

При этом, например, по решению Кедровского городского суда Томской области от 05.09.2014, суд указал, что «Отсутствие денежных средств, само по себе, не может расцениваться в качестве объективного обстоятельства, препятствующего исполнению решения суда, и служить основанием для рассрочки исполнения судебного решения. Неисполнение решения суда по данному основанию связано исключительно с экономическими интересами должника, которые, при наличии вступившего в законную силу решения суда, не могут иметь приоритет перед восстановлением законных прав взыскателя, действующего в интересах неопределенного круга лиц, на общедоступность и бесплатность образования».

Вместе с тем, согласно данным Администрации Томской области<sup>35</sup>, например, в 2016 году в полном объеме профинансировано приобретение учебников и учебных пособий для обеспечения перехода на ФГОС обучающихся 6 классов и обучающихся с ограниченными возможностями здоровья 1-х классов общеобразовательных организаций Томской области. Поэтому приведенные выше примеры по устраненным нарушениям в отдельных общеобразовательных организациях в части неуккомплектованности библиотечных фондов не могут однозначно являться показателем недостаточности финансирования затрат на эти цели в общеобразовательных организациях, в которых были выявлены нарушения.

Исходя из необходимости финансового обеспечения поэтапного перехода на ФГОС в последующие годы данная проблема требует дополнительного изучения и анализа.

**4. Контрольно-счётной палатой Томской области в 2016 году проведено контрольное мероприятие «Проверка законности и результативности использования межбюджетных трансфертов, предоставленных муниципальному образованию «Верхнекетский район» на достижение целевых показателей по плану мероприятий («дорожной карте») «Изменения в сфере образования в Томской области» в части повышения заработной платы педагогических работников и на стимулирующие выплаты за высокие результаты и качество выполняемых работ»** (п.п. 16-16.2 плана работы Контрольно-счётной палаты на 2016 год). Выводы и предложения по его результатам представлены в Законодательную Думу Томской области в установленном порядке<sup>36</sup>. Следует отметить, что **проведенное контрольное мероприятие выявило необходимость корректировки нормативно-правовой базы в сфере образования в Томской области.**

Из ответа **Департамента общего образования Томской области** на представление Контрольно-счётной палаты Томской области по результатам проверки соблюдения порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов муниципальному образованию и их распределения между муниципальными общеобразовательными организациями следует, что:

- 1) в Томской области региональным законодательством установлен механизм финансирования (в том числе на фонд оплаты труда педагогических работников) муниципальных общеобразовательных организаций, который основан на принципах:
  - подушевого финансирования, предусматривающего предоставление субвенций на образовательную деятельность на основе установленных нормативов расходов;
  - целевого финансирования на стимулирующие выплаты;

---

финансов Республики Башкортостан на решение Ишимбайского городского суда Республики Башкортостан от 17.04.2015); решение Арсеньевского городского суда Приморского края от 13.10.2014 № 2-1231/2014 (по исковым заявлениям прокурора г. Арсеньева); решения Троицкого городского суда Челябинской области от 17.06.2015 № 2-821/2015, от 22.05.2015 № 2-644/2015, от 22.05.2015 № 2-643/2015, от 19.05.2015 № 2-666/2015; и многие другие по всем субъектам Российской Федерации // <http://sudact.ru/regular>;

<sup>35</sup> Письмо Администрации Томской области от 16.09.2016 № ОП-467

<sup>36</sup> Письмо Контрольно-счётной палаты Томской области от 05.05.2016 № 03-156/1 «О направлении отчёта о результатах контрольного мероприятия»; Материалы проверки также размещены на официальном сайте Контрольно-счётной палаты Томской области [http://audit.tomsk.ru/auditorskie\\_napravlenija/kontrol\\_za\\_budzhetom/itogi2016.php](http://audit.tomsk.ru/auditorskie_napravlenija/kontrol_za_budzhetom/itogi2016.php)

– целевого финансирования на достижение целевых показателей по областной «Дорожной карте» в части повышения заработной платы педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций;

2) принятые на региональном уровне механизмы реализации областной «Дорожной карты» в части финансового обеспечения повышения оплаты труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций определяют дополнительную потребность в средствах, необходимую для доведения их средней заработной платы до запланированного уровня средней заработной платы на соответствующий год с учётом динамики численности педагогических работников;

3) применяемый подход по формированию и финансированию областной «Дорожной карты» в отношении муниципальных общеобразовательных организаций должен обеспечивать в условиях ежегодного уточнения подходов по реализации областной «Дорожной карты» эффективность использования средств, выделяемых на повышение оплаты труда с учётом роста численности педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций, а также их целевое использование;

4) реализация условий, установленных частью 3 статьи 99 Федерального закона об образовании (в части того, что расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций, включаемые органами государственной власти субъектов РФ в нормативы, определяемые в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 8 Федерального закона об образовании, не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в субъекте РФ, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации), а также статьёй 23 Закона № 149-ОЗ потребуют, в связи с установленным различными методиками определения бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение расходов, направляемых на оплату труда, изменения соответствующих региональных нормативных правовых актов и выделения дополнительных средств областного бюджета.

Возможность объединения источников финансирования из областного бюджета для общеобразовательных организаций (иного межбюджетного трансферта на стимулирующие выплаты за высокие результаты и качество выполняемых работ, субвенции на общее образование и иного межбюджетного трансферта на достижение целевых показателей областной «Дорожной карты») прорабатывается Департаментом общего образования Томской области.

Согласно части 3 статьи 99 Федерального закона об образовании затраты на оплату труда в объеме данной субвенции муниципальным образованиям должны определяться исходя из уровня средней заработной платы педагогического работника независимо от интенсивности труда. На региональном уровне методика реализации требований части 3 статьи 99 Федерального закона об образовании при формировании региональных нормативов расходов не установлена. При этом, необходимо отметить, что по мнению Департамента финансов Томской области затраты на оплату труда в объёме субвенции на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, определены исходя из величины должностного оклада на норму часов педагогической работы на ставку заработной платы. Поэтому финансовый орган полагает, что дополнительные ассигнования областного бюджета на доведение средней заработной платы педагогическим работникам общеобразовательных организаций не потребуются<sup>35</sup>.

Информацию о количестве и содержании проведенных проверок в отношении Закона № 149-ОЗ, о количестве и характере зафиксированных нарушений в сфере действия Закона № 149-ОЗ, об обращениях граждан и юридических лиц о практике правоприменения указанного Закона в части рассматриваемых отношений **Контрольно-счётная палата Томской области представить не смогла**, поскольку планами работы Контрольно-счётной палаты на 2014 и 2015 годы тематические проверки расходования средств межбюджетных трансфертов на обеспечение государственных гарантий реализации прав граждан на



получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных образовательных организациях Томской области не были предусмотрены.

5. В Департамент общего образования Томской области в 2015 году поступило:

– **9 обращений граждан** по вопросу сбора денежных средств на приобретение учебных пособий и рабочих тетрадей в образовательных организациях Томской области. По результатам их рассмотрения даны разъяснения о неправомерном взимании средств на данные цели, поскольку расходы на приобретение учебных пособий и рабочих тетрадей финансируются за счет субвенции из областного бюджета;

– **7 обращений от муниципальных органов управления** образования об уточнении региональной нормативной правовой базы в части рассматриваемых правоотношений по вопросам о:

- **выделении дополнительных средств на приобретение рабочих тетрадей;**
- **разработке дополнительных нормативов расходов для детей с ограниченными возможностями здоровья, которые обучаются в обычных классах по адаптированной общеобразовательной программе;**
- **разработке дополнительных нормативов расходов для обучающихся в группах дошкольного образования компенсирующей направленности в муниципальных общеобразовательных организациях.**

По результатам анализа сетевых и финансовых показателей в части утвержденных **нормативов для детей с ограниченными возможностями здоровья**, которые обучаются в обычных классах по адаптированной общеобразовательной программе, а также обучающихся в группах дошкольного образования компенсирующей направленности в муниципальных общеобразовательных организациях, выявлена необходимость уточнения подзаконной нормативной базы – постановления Администрации Томской области № 156а.

Отдельные проблемные вопросы, указанные выше, характерны не только для Томской области, но и для многих иных субъектов РФ.

В ежегодном докладе о реализации региональной политики Томской области в сфере образования за 2015 год, представленном Администрацией Томской области в Законодательной Думе Томской области<sup>37</sup> подтверждено, что с учетом бюджетной обеспеченности принятых на 2015 год размеров нормативов финансирования, учитываемых при расчете объемов средств субвенций на общее образование, сохраняются проблемы по недостаточности финансирования, в том числе, на долю учебных расходов в составе региональных нормативов на образование для создания условий в общеобразовательных организациях в соответствии с требованиями ФГОС (фактическое значение: 2014 год – 5,34%, 2015 год – 5,06%, 2016 год – 4,71%).

**Проблема обеспечения школьников рабочими тетрадями** тесно увязана с проблемой бесплатного обеспечения школьников учебниками и учебными пособиями. Данная тема в 2015 году стала предметом рассмотрения в Минобрнауки России по предложению Генеральной прокуратуры России<sup>38</sup>. Поводом для этого послужили обращения, которые поступали от родителей школьников о нарушении прав детей на образование.

Однако задача по обеспечению рабочими тетрадями школьников не имеет однозначной трактовки.

Одни считают (как позиция Генпрокуратуры России), что в настоящее время вопрос обеспечения школьников учебными пособиями, включая рабочие тетради, законодательно урегулирован: Федеральный закон об образовании четко указывает, что учащимся

<sup>37</sup> Решение комитета Законодательной Думы Томской области по труду и социальной политике от 18.05.2016 № 944 «О докладе Администрации Томской области о реализации региональной политики Томской области в сфере образования за 2015 год»

<sup>38</sup> «Минобрнауки: вопрос обеспечения школьников учебными пособиями урегулирован законом»  
//<http://tass.ru/obschestvo/3175566>

бесплатно предоставляются в пользование на время получения образования учебники и учебные пособия, а также учебно-методические материалы, средства обучения и воспитания<sup>39</sup>, поэтому рабочими тетрадями обучающиеся должны обеспечиваться бесплатно. Однако при этом в Федеральном законе об образовании отсутствует понятия учебного пособия и рабочей тетради.

Соответствующий понятийный аппарат имеется в подзаконных нормативных правовых актах.

Так в соответствии с межгосударственным стандартом<sup>40</sup> «рабочая тетрадь» – это учебное пособие, имеющее особый дидактический аппарат, способствующий самостоятельной работе учащегося над освоением учебного предмета. Одновременно межгосударственным стандартом определено, что в понятие «учебный комплект» входят набор учебных изданий, предназначенный для определенной ступени обучения и включающий учебник, учебное пособие /прим.: указано отдельно/, рабочую тетрадь /прим.: указано отдельно/, справочное издание. То есть в самом тексте федерального правового акта идёт рассогласованность используемых понятий.

Другие полагают, что рабочая тетрадь не является учебным пособием, и, ссылаясь на СанПиН<sup>41</sup>, относят их к практикумам (отдельно от хрестоматий, учебников и учебных пособий), утверждая, что для освоения образовательной программы и организации самостоятельной работы использование рабочих тетрадей является желательным, но не обязательным, т.к. в соответствии с Федеральным законом об образовании общеобразовательная организация самостоятельно определяет список учебников и учебных пособий, необходимых для реализации общеобразовательных программ<sup>42</sup>.

Рабочие тетради являются приложением к учебнику и не предназначены для многократного использования, поскольку ученики работают непосредственно в данных тетрадях, в связи с чем не могут использоваться на возвратной основе, являться предметом заказа и входить в состав библиотечного фонда образовательной организации.

Таким образом, учитель может предлагать родителям приобрести рабочую тетрадь, так как использование рабочих тетрадей способствует повышению познавательной активности ребенка, формированию и развитию его интеллектуальной деятельности, служит хорошим подспорьем для закрепления и повторения пройденного материала.

Вместе с тем педагогическими работниками в образовательном процессе могут использоваться различные методики обучения, которые позволяют достичь освоения учащимися образовательной программы и без использования рабочих тетрадей. Следовательно, данное предложение не может выдвигаться в качестве обязательного требования.

Подобные позиции отмечаются и в судебной практике. Так в решении Автозаводского районного суд г. Тольятти Самарской области от 06.05.2015<sup>43</sup>, отражено следующее: «Рабочие тетради на печатной основе не входят в федеральный перечень учебников и не могут быть заказаны образовательным учреждением на субвенции, выделяемые из области. В соответствии с СанПиН 2.4.7.1166-02. 2.4.7<sup>41</sup> учебник-тетрадь, индивидуальная рабочая тетрадь, книга для самостоятельной работы учащихся, альбом-задачник, тетрадь для

<sup>39</sup> Федеральный закон об образовании (п.п. 3 и 6 ч. 1 ст. 8, ч. 2, п. 20 ч. 1 ст. 34, ст. 35)

<sup>40</sup> ГОСТ 7.60-2003 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Издания. Основные виды. Термины и определения» (введен Постановлением Госстандарта России от 25.11.2003 № 331-ст)

<sup>41</sup> СанПиН 2.4.7.1166-02. 2.4.7. «Гигиена детей и подростков. Гигиенические требования к изданиям учебным для общего и начального профессионального образования. Санитарные правила и нормативы» (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 07.10.2002, введены постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 20.11.2002 № 38 «О введении в действие Санитарных правил и нормативов»)

<sup>42</sup> Федеральный закон об образовании (ч. 2, п.п. 6 и 9 ч. 3 ст. 28)

<sup>43</sup> Решение Автозаводского районного суд г. Тольятти Самарской области от 06.05.2015 № 2-4601/2015 //http://sudact.ru/regular/doc/WxQM7L9YY5WJ/



творческих заданий и т. п. относятся к учебным изданиям нового поколения, и их следует относить к практикумам. Согласно ГОСТ 7.60-2003<sup>40</sup> практикум – это учебное издание, содержащее практические задания и упражнения, способствующие усвоению пройденного. Следовательно, рабочие тетради на печатной основе – это самостоятельный вид учебных изданий, который не является обязательным элементом учебного процесса. Основным и ведущим видом учебной литературы, содержащим систематическое изложение учебной дисциплины, является учебник. Рабочие тетради на печатной основе предназначены для индивидуального (одноразового) использования, они не могут использоваться в школьных библиотеках многократно на возвратной основе. ...Наряду с этим, рабочие тетради на печатной основе могут приобретаться на родительские средства в личное пользование учащихся на добровольной основе по решению самих родителей. Данное решение о приобретении рабочих тетрадей на печатной основе может быть принято на классном родительском собрании.».

Генеральная прокуратура России 04.04.2015 предложила Минобрнауки России нормативно определить, должны ли школьникам предоставляться рабочие тетради бесплатно вместе с учебниками. Сейчас в различных регионах отсутствует единообразная практика – в одних школах обеспечивают рабочими тетрадями бесплатно, в других отказывают, и родители приобретают их за свой счет. По данным Генпрокуратуры<sup>44</sup> в Татарстане, Хабаровском крае, Санкт-Петербурге рабочие тетради в школах предоставляются детям бесплатно. А в Самарской области администрации школ отказываются это делать, обосновывая, в частности, тем, что тетради предназначены для индивидуального и однократного использования. Подобная ситуация складывается в Якутии и Архангельской области.

В Томской области образовательные организации также столкнулись с данной проблемой.

Аналогично рабочим тетрадям только одноразово используются контурные карты.

Данная проблема обсуждалась на Координационном Совете по образованию МАСС 17.11.2015<sup>45</sup>, на парламентских слушаниях Законодательной Думы Томской области, проведенных 06.11.2015<sup>29</sup>. В рекомендациях парламентских слушаний отражено предложение о разработке обращения либо законодательной инициативы в части исключения рабочих тетрадей и контурных карт из перечня учебных пособий, что приведет к более эффективному использованию бюджетных средств.

В План законотворческой деятельности Законодательной Думы Томской области на 2015-2016 г.г. включена такая работа.

6. Для сравнительного анализа с другими субъектами РФ по рассматриваемой теме использована информация **Института развития образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (ИРО НИУ ВШЭ)** по итогам проведенного специалистами института анализа региональных нормативных правовых актов в части определения нормативов финансового обеспечения муниципальных общеобразовательных организаций<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> «Генпрокуратура предложила бесплатно раздавать тетради в школах» // <http://www.utro.ru/news/2016/04/04/1276950.shtml>; // <http://tsargrad.tv/news/2016/04/04/genprokuratura-predlozila-besplatno-razdavati-tetrad-i-v-shkolah>

<sup>45</sup> Решение Координационного Совета по образованию Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское соглашение» (проходившего в рамках III Всероссийского съезда «Школьное математическое образование» 17.11.2015, г.Новосибирск) <http://www.sibacc.ru/upload/iblock/d87/d874b1cae5f7fc388f906aa4f8022c07.pdf>

<sup>46</sup> Нормативное правовое регулирование финансового обеспечения реализации программ общего и дополнительного образования в субъектах Российской Федерации. И.В. Абанкина. Презентация. // <https://ioe.hse.ru/data/2016/02/15/1140345190/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B0%20%D0%98.%D0%90.%20%D0%90%D0%B1%D0%B0%D0%BD%D0%BA%D0%B8%D0%BD%D0%BE%D0%B9.pdf>;

Согласно исследованиям ИРО НИУ ВШЭ:

1) в 18-ти субъектах РФ, включая Томскую область, при расчете норматива финансирования реализации образовательных программ в муниципальных общеобразовательных организациях в части **оплаты труда педагогических работников требование части 3 статьи 99 Федерального закона об образовании не соблюдается**. Также – в Пермском, Приморском и Хабаровском краях, Московской, Омской, Пензенской, Псковской, Рязанской, Саратовской и Ульяновской областях, Республиках Алтай, Башкортостан, Ингушетия, Татарстан, Тыва, Удмуртской и Чувашской.

Вместе с тем, в ходе проведения данного мониторинга правоприменения было выявлено, что **судебная практика** в части соблюдения **требования части 3 статьи 99 Федерального закона об образовании** в субъектах РФ неоднозначна<sup>47</sup> (по Томской области информация отсутствует).

В частности, определённое непонимание в толковании действующих норм в данной части отразил Приморский краевой суд в своём решении от 29 декабря 2014 г. № 3-118/14 (по заявлению администрации г. Владивостока). Исходя из позиции ответчиков (Администрации Приморского края):

«В связи с тем, что указанная норма<sup>48</sup> определяет требования, в том числе к нормативным затратам на оказание муниципальных услуг, определяемых учредителем муниципальной образовательной организации, при этом средняя заработная плата педагогического работника для целей названной нормы определяется решениями органов местного самоуправления, то органы местного самоуправления при расчете нормативных затрат на оказание муниципальных услуг в сфере образования вправе самостоятельно учитывать требования вышеуказанной нормы и Указа Президента Российской Федерации.

Федеральный закон, устанавливая требование, согласно которому расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций, включаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в нормативы, не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в соответствующем субъекте Российской Федерации, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации, механизм исполнения данного требования не регламентировал.»

Суд согласился с данными и иными доводами регионального органа, в удовлетворении заявления администрации г. Владивостока отказано.

Исходя из приведённой судебной практики можно сделать вывод о том, что вопрос о порядке формирования региональных нормативов в части расходов на оплату труда педагогических работников требует серьёзного изучения и, возможно, законодательных инициатив по корректировке Федерального закона об образовании;

2) проведенная оценка удельной стоимости необходимых **средств обучения** в расчете на одного обучающегося в год свидетельствует о значительном снижении нормативов в данной части практически во всех субъектах Российской Федерации.

Практически во всех субъектах РФ (включая Томскую область) в нормативах учитывается не более четверти необходимых расходов на приобретение средств обучения для реализации образовательных программ, а в отдельных субъектах данная часть расходов организаций практически не финансируется. В качестве исключений из общей практики

[//http://duma.tomsk.ru/upload/site/2016/04/13/570e0bed9eab03-1\\_%D0%98%D0%BD-%D1%82\\_%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2\\_%D0%BE%D0%B1%D1%80\\_%D0%9D%D0%98%D0%A3\\_%D0%92%D0%A8%D0%AD\\_%D0%90%D0%B1%D0%B0%D0%BD%D0%BA%D0%B8%D0%BD%D0%B0\\_1.pdf](http://duma.tomsk.ru/upload/site/2016/04/13/570e0bed9eab03-1_%D0%98%D0%BD-%D1%82_%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B2_%D0%BE%D0%B1%D1%80_%D0%9D%D0%98%D0%A3_%D0%92%D0%A8%D0%AD_%D0%90%D0%B1%D0%B0%D0%BD%D0%BA%D0%B8%D0%BD%D0%B0_1.pdf);  
[//http://www.komitet8.km.duma.gov.ru/site.xp/052053050124049053048050.html](http://www.komitet8.km.duma.gov.ru/site.xp/052053050124049053048050.html)

<sup>47</sup> Апелляционные определения Верховного суда Российской Федерации от 18.11.2015 № 34-АПГ15-4 и № 34-АПГ15-3 (по заявлениям администрации города Мурманска, удовлетворены); определения Верховного суда Российской Федерации от 17.06.2015 № 56-АПГ15-25, от 13.05.2015 № 56-АПГ15-17, решение Приморского краевого суда от 29.12.2014 № 3-118/14 (по заявлению администрации г. Владивостока, в удовлетворении заявления отказано)

<sup>48</sup> Часть 3 статьи 99 Федерального закона об образовании

приведены подходы к определению нормативов, используемые только в Сахалинской области (8 000 рублей в год), в Ханты-Мансийском автономном округе (4 406 рублей в год), Камчатском крае (4034 рубля в год). В данных регионах «недофинансирование» не носит столь существенного характера;

3) при определении нормативов должны учитываться, в том числе, расходы на обеспечение **дополнительного профессионального образования педагогическим работникам**. Проведенный ИРО НИУ ВШЭ анализ региональных нормативных правовых баз показал, что **данное требование в большинстве случаев не выполняется**.

Так, при расчете нормативов на обеспечение прав детей на получение образования в муниципальных общеобразовательных организациях отдельно определяется норматив на обеспечение дополнительного профессионального образования педагогических работников лишь в 6-ти субъектах Российской Федерации: Архангельская<sup>49</sup>, Кемеровская<sup>50</sup>, Курганская<sup>51</sup>, Омская<sup>52</sup>, Пензенская<sup>53</sup> и Сахалинская<sup>54</sup> области, Республика Адыгея<sup>55</sup>.

При этом достаточными с точки зрения реальных потребностей на обеспечение повышения квалификации педагогического персонала, по заключению ИРО НИУ ВШЭ, можно считать лишь нормативы, установленные в Омской и Сахалинской областях.

В Томской области Методика расчета субвенций местным бюджетам, утверждённая Законом № 200-ОЗ, содержит лишь упоминание о том, что региональные нормативы расходов включают текущие расходы на оплату труда (в том числе начисления на заработную плату), за исключением должностей кочегаров и истопников, а также на обеспечение материальных затрат, непосредственно связанных с образовательным процессом, включая расходы, связанные с дополнительным профессиональным образованием педагогических работников (проезд, оплата за курсы, суточные, проживание) (как и по ряду иных расходов). Размеров данных расходов либо коэффициентов для их расчёта или порядка их расчёта ни указанная Методика, ни подзаконный нормативный акт – постановление Администрации Томской области № 156а, не содержат.

<sup>49</sup> Закон Архангельской области от 02.07.2013 № 712-41-ОЗ «Об образовании в Архангельской области» (приложение 1)

<sup>50</sup> Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 27.12.2013 № 629 «Об обеспечении государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечении дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях, дополнительного профессионального образования педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций»

<sup>51</sup> Постановление Правительства Курганской области от 12.08.2014 № 324 «Об утверждении Порядка предоставления и расходования субвенций из бюджета Курганской области местным бюджетам на обеспечение государственных гарантий реализации прав граждан 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, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг)»

<sup>52</sup> Закон Омской области от 18.07.2013 № 1569-ОЗ «О регулировании отношений в сфере образования на территории Омской области» (Приложение № 1)

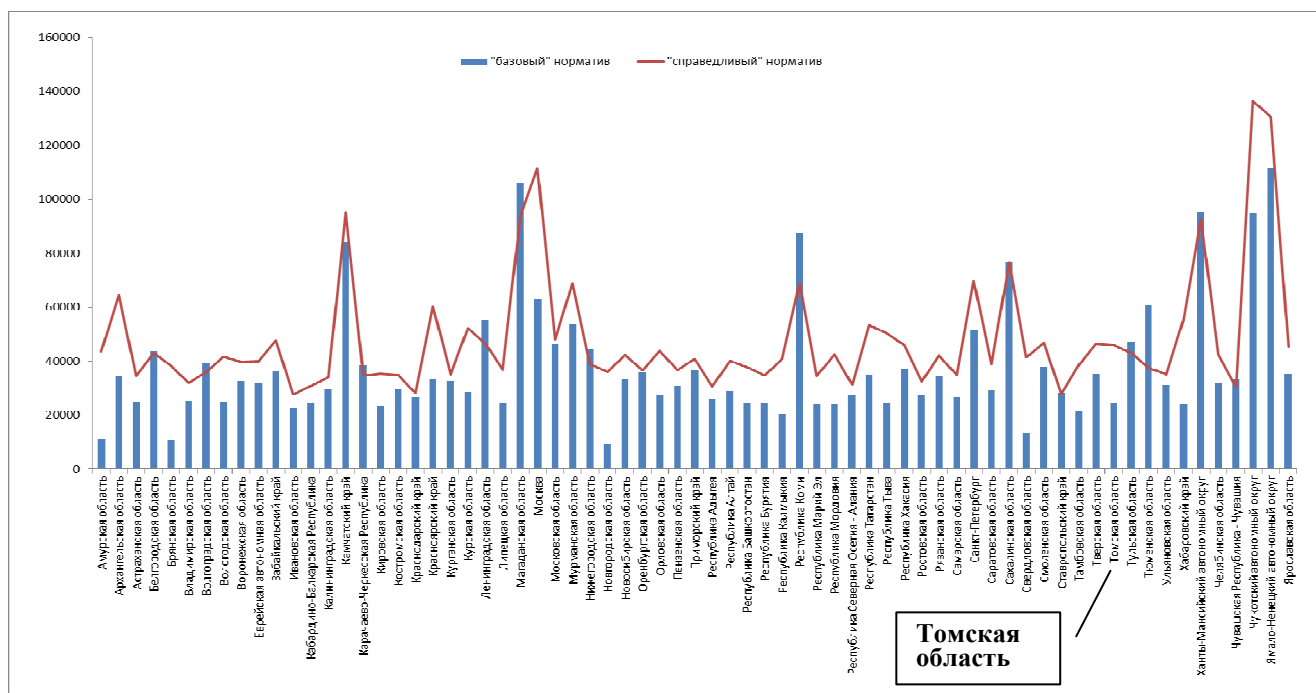
<sup>53</sup> Закон Пензенской обл. от 25.12.2015 № 2863-ЗПО «Об установлении нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности в Пензенской области на 2016 год» (приложение 12)

<sup>54</sup> Постановление Правительства Сахалинской области от 29.10.2014 № 525 «О финансовом обеспечении государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечении дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях Сахалинской области»

<sup>55</sup> Постановление Кабинета Министров РА от 18.04.2014 № 96 «О нормативах обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях»

Специалистами ИРО НИУ ВШЭ разработан порядок расчета нормативных затрат на оказание государственной/муниципальной услуги (на выполнение работ) и базовых нормативов затрат на оказание государственной/муниципальной услуги, а также на основе своих исследований произведён расчёт некоего «справедливого» норматива для общеобразовательных организаций и осуществлено его сопоставление с «базовыми» нормативами, утверждёнными субъектами РФ.

Для наглядности можно привести следующую диаграмму, подготовленную ИРО НИУ ВШЭ.



По расчётам ИРО НИУ ВШЭ в Томской области норматив расходов на образование ниже «справедливого» практически наполовину.

Вместе с тем, имеются субъекты РФ, где утверждённые у них нормативы расходов на образование совпадают или даже превышают расчётный норматив ИРО НИУ ВШЭ.

Вывод ИРО НИУ ВШЭ: «описанные недостатки определения нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав граждан на получение общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях заключаются в игнорировании или не полном учете в соответствии с требованиями федерального законодательства отдельных категорий расходов, что предопределяет существенное недофинансирование прав детей на начальное общее, основное общее и среднее общее образования в соответствии с ФГОС».

Данный анализ ИРО НИУ ВШЭ (с учётом сопоставимости условий реализации ФГОС и системы образования в Томской области с иными субъектами РФ) также требует серьёзного изучения специалистами в Томской области в целях использования его результатов при формировании нормативов расходов на образование.

**7. Законодательная Дума Томской области** неоднократно рассматривала вопрос недостаточности финансового обеспечения при формировании региональных нормативов на организацию внеурочной деятельности обучающихся.

В соответствии с ФГОС общего образования основные образовательные программы должны реализовываться образовательными организациями через урочную и внеурочную деятельность.

Внеурочная деятельность организуется по направлениям развития личности (спортивно-оздоровительному, духовно-нравственному, социальному, общеинтеллектуальному, общекультурному) и осуществляется в формах, отличной от классно-урочной формы (в том числе посредством дополнительного образования детей).

Введение ФГОС нового поколения, предусматривающего соответствующие требования, распределено поэтапно – ежегодно каждая новая параллель классов. В 2016/2017 учебном году по новым ФГОС должны будут обучаться уже 6-е классы. В Томской области, при этом, в опережающем режиме по ряду школ ФГОС вводится на одну параллель раньше предписанного срока.

Приказы Минобрнауки России об утверждении ФГОС начального общего, основного общего образования предусматривают, что объем внеурочной деятельности должен составлять: на уровне начального общего образования до 1350 часов за четыре года, на уровне основного общего образования до 1750 часов за пять лет.

Согласно СанПиН 2.4.2.2821-10 по общеобразовательным организациям максимально допустимый недельный объем нагрузки внеурочной деятельности независимо от продолжительности учебной недели должен составлять не более 10 часов.

Методика расчётов региональных нормативов расходов на образование, утвержденная областным законом, предусматривает коэффициент, учитывающий организацию в муниципальных общеобразовательных организациях внеурочной деятельности при введении ФГОС (Kvu)<sup>56</sup>.

Однако согласно постановлению Администрации Томской области № 156а при расчете коэффициента учитывается лишь количество часов в неделю на внеурочную деятельность обучающихся начального общего образования: 1-4 классов – 5 часов (по классам для детей с ОВЗ – 3,5 часа), а по 5 и 6 классам – 0 часов.

Таким образом, в то время как ФГОС предусматривают необходимость включения в общеобразовательную программу до 10 часов внеурочной деятельности, в Томской области в 2015/2016 учебном году фактически было обеспечено (в рамках утверждённых нормативов на образование) частичное финансирование в начальной школе и отсутствовало финансирование данной деятельности в основной школе.

Согласно анализу, проведённому Департаментом общего образования Томской области в 2016 году и представленному на заседание комитета по труду и социальной политике (указано ниже в таблицах), задача по организации внеурочной деятельности в муниципальных образованиях Томской области решается по-разному за счёт имеющихся собственных ресурсов.

#### **Динамика среднего количества часов внеурочной деятельности (начальный уровень)**

<b>Муниципальное образование</b>	<b>2014 г.</b>	<b>2015 г.</b>	<b>2016 г.</b>
г. Асино	9,3	9,3	9,3
Александровский район	9,4	10	10
Бакчарский район	8,7	10	7,5
Верхнекетский район	6,6	10	10
Зырянский район	9,8	10	10
Каргасокский район	9,6	6,6	6,6
г. Кедровый	8	10	10
Колпашевский район	8,7	9,8	9,8
Кожевниковский район	8,8	8,5	8,5
Кривошеинский район	4,9	4,5	4,5
Молчановский район	10	7,6	7,6
Парабельский район	10	9,3	6,4
Первомайский район	4,8	10	10
г. Северск	10	9,9	9,9
г. Стрежевой	10	8,7	8,7
Тегульдетский район	4,3	5	6,6

<sup>56</sup> Закон Томской области № 200-ОЗ

г. Томск	10	10	10
Томский район	5	5	5
Чаинский район	7,1	5,0	5,0
Шегарский район	6,5	4,6	5,6
Областные государственные организации	2	2	6
Итого /среднее значение/	7,6	8,7	9,0

**Динамика среднего количества часов внеурочной деятельности  
(основной уровень)**

<b>Муниципальное образование</b>	<b>2014 г.</b>	<b>2015 г.</b>	<b>2016 г.</b>
г. Асино	9,34	9,34	9,34
Александровский район	5	8,7	9,6
Бакчарский район	1,43	5,9	1,81
Верхнекетский район	4	1,2	1,2
Зырянский район	10	10	10
Каргасокский район	6	6	6
г. Кедровый	0	10	15
Колпашевский район	14	5,66	5,66
Кожевниковский район	10	9	9
Кривошеинский район	7,5	1,4	1,4
Молчановский район	9	8	8
Парабельский район	9	6,39	4,5
Первомайский район	5,67	8,75	8,75
г. Северск	10	9,78	9,78
г. Стрежевой	10	1,25	1,25
Тегульдетский район	11	5	6
г. Томск	9,5	8,04	8,33
Томский район	6	2,72	2,72
Чаинский район	0,33	0,22	0,22
Шегарский район	9	3,6	3,6
Областные государственные организации	0	2,8	2,8
Итого /среднее значение/	6,7	6,0	6,6

**Сравнительный анализ занятости обучающихся за 2013-2016 гг.**

<b>Учебный год</b>	<b>2013-2014</b>	<b>2014-2015</b>	<b>2015-2016</b>
<b>Показатель</b>			
Охват обучающихся внеурочной деятельностью	92,25%	97,25%	98,6%
Средняя занятость в неделю на 1 обучающегося	7,6 час.	6,6 час. (в 5 классах с опережающим введением ФГОС – 5,2 ч.)	6,2 час.
<b>Выбор обучающимися направлений внеурочной деятельности</b>			
Физкультурно-спортивное направление	43,1%	38,7%	55,9%
Общеинтеллектуальное направление	43,1%	42,0%	50,2%
Общекультурное направление	43,5%	40,8%	53,7%

Духовно-нравственное направление	25,5%	26,5%	52,1%
Социальное направление	27,3%	25,7%	52,7%

При этом лишь 10,8 % общеобразовательных организаций используют ресурсы организаций сферы культуры и спорта и 32,4 % – используют ресурсы учреждений дополнительного образования детей.

Департаментом общего образования Томской области при представлении информации было также обозначено, что:

– в настоящее время муниципальные образования дополнительно поддерживаются со стороны региона в этом вопросе посредством предоставления иных межбюджетных трансфертов на создание в 2016 году условий для поэтапного введения ФГОС<sup>57</sup>;

– Департаментом общего образования Томской области прорабатываются правовые и организационные механизмы по расширению форм организации внеурочной деятельности, в том числе, посредством дистанционных форм, программ сетевого межведомственного взаимодействия.

Аналогичные рекомендации были обозначены ещё на парламентских слушаниях Законодательной Думы Томской области в 2013 и 2015 гг.<sup>28</sup> и в качестве задачи на ближайшее время озвучены Департаментом общего образования Томской области на Августовской педагогической конференции 2016 года.

Однако, несмотря, на высокий в целом показатель охвата обучающихся внеурочной деятельностью (98,6 %), при этом, на заседании комитета был приведён пример, когда в деревнях, директора школ уже вынуждены переходить на 5-ти дневную учебную неделю, учебный план сокращать с 36 до 32 часов, а оставшиеся 4 часа «направлять» на внеурочную деятельность. Следовательно, по сути, основная учебная деятельность переводится в разряд дополнительной.

Таким образом, решение задачи организации внеурочной деятельности школьников практически переложено на образовательные организации, что, порой, полноценно и качественно осуществить не удаётся.

В настоящее время имеется также мнение Департамента финансов Томской области о том, что финансирование внеурочной деятельности учитывается также в рамках ассигнований на финансовое обеспечение областной «Дорожной карты» за счёт обеспечения роста численности педагогов общеобразовательных организаций<sup>58</sup>. Хотя с данной позицией сложно согласиться в силу следующих обстоятельств.

Во-первых, **условие о включении расходов** по каждому уровню образования в соответствии с ФГОС, по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ с учетом, в том числе, сетевой формы реализации образовательных программ (что напрямую относится к организации **внеурочной деятельности** обучающихся как части основной общеобразовательной программы) **именно в состав региональных нормативов расходов на образование** (а не в структуру оплаты труда педагога) **обусловлено прямой нормой Федерального закона об образовании**<sup>59</sup>.

Во-вторых, необходимость роста численности педагогов в Томской области обусловлена положительной демографической тенденцией увеличения количества школьников (причём происходит это непропорционально, и дефицит кадров сохраняется), в результате чего нагрузка на одного педагога (в первую очередь, на реализацию урочной части основной общеобразовательной программы) в ряде муниципальных образований, прежде всего, в г.Томске и районных центрах, продолжает расти. А с учётом того, что согласно требованиям ФГОС объём основной общеобразовательной программы увеличился

<sup>57</sup> Закон № 336-ОЗ (п. 1 ст. 1)

<sup>58</sup> Письмо Администрации Томской области от 12.08.2016 № ОП-422 (с изложением позиции Департамента финансов Томской области)

<sup>59</sup> Часть 2 статьи 99 Федерального закона об образовании

(как раз за счёт добавления часов внеурочной деятельности), теперь на одного педагога должно приходиться меньшее количество учеников, нежели это было раньше, чего фактически не происходит. При этом действующие на текущий момент «Дорожные карты» в этом плане не согласуются с требованиями ФГОС, т.к. предусматривают рост показателя соотношения численности обучающихся на одного педагога, т.е. происходит интенсификация труда (обоснование данного тезиса указано в пункте 9.5 настоящего раздела).

Дважды вопрос организации внеурочной деятельности школьников рассматривался на парламентских слушаниях в 2013 и в 2015 гг.<sup>28</sup>, периодически поднимался на различных площадках межрегионального и всероссийского уровня, а также на заседаниях комиссии по образованию комитета по труду и социальной политике, несколько раз рассматривался в Думе города Томска (так как после корректировки постановления Администрации Томской области № 156а, когда в данный акт были включены коэффициенты, применяемые при расчёте региональных нормативов на образование, стало очевидно, что необходимые расходы на внеурочную деятельность в основной школе в состав данных нормативов не включены).

10 августа 2016 года комитет Законодательной Думы Томской области по труду и социальной политике вновь вынужден был на своём заседании рассматривать обращение Думы города Томска по данной проблеме<sup>60</sup>.

По итогам обсуждения вопроса на заседании комитета была выработана согласованная с региональной исполнительной властью и органами местного самоуправления позиция<sup>60</sup> о том, что при многих имеющихся проблемах сферы образования, связанных с нормативным финансированием, и сложностях при формировании областного бюджета на очередной финансовый год, придётся выстраивать приоритеты в части решения данных проблем (т.к. вопрос повышения оплаты труда педагогов и реализация «Дорожной карты» приоритетнее). Вместе с тем, было отмечено, что задача по решению возникших вопросов не должна откладываться, а требуется проведение тщательного постоянного мониторинга и анализа соответствующих правоотношений (с учётом изучения практики иных субъектов РФ) с выработкой различных механизмов по их финансовому, правовому (включая разработку инициатив по корректировке федерального законодательства) и организационному обеспечению. При этом вполне вероятно будет происходить лишь постепенное увеличение расходов из областного бюджета на реализацию основной общеобразовательной программы в части организации внеурочной деятельности. Такой подход, конечно, не позволит в полной мере снять проблемы руководителей общеобразовательных организаций, которые прежде иных субъектов образовательной деятельности поставлены в ответственное положение при реализации ФГОС (перед правоохранительными и контрольно-надзорными органами, перед населением), однако, в любом случае несколько смягчит ситуацию с необходимостью организации внеурочной деятельности либо за счёт собственных ресурсов школ, либо за счёт уменьшения учебных расходов, либо за счёт сокращения часов урочной части основной общеобразовательной программы (что в большей степени характерно для сельской местности).

Депутатами Законодательной Думы Томской области на заседании комитета по труду и социальной политике также было предложено Администрации Томской области и администрации города Томска рассмотреть варианты формирования государственных и муниципальных заданий подведомственных организаций культуры, физической культуры и спорта, иных организаций социальной сферы с учётом их межведомственного взаимодействия, направленного на реализацию ФГОС (включая, при необходимости, разработку соответствующих законодательных и иных правовых инициатив).

Кроме того, комитетом по труду и социальной политике по итогам заседания комитета<sup>60</sup> предложено Администрации Томской области: включить в очередной (и в последующие) ежегодный доклад Администрации Томской области о реализации

---

<sup>60</sup> Решение комитета по труду и социальной политике от 10.08.2016 № 988



региональной политики Томской области в сфере образования отдельный раздел о реализации ФГОС, в котором отражать анализ и предложения по решению проблемных вопросов, связанных с реализацией ФГОС, включая вопросы организации внеурочной деятельности. Кроме того, предложено проанализировать вопросы контроля соблюдения законодательства в сфере образования в части реализации ФГОС (включая организацию внеурочной деятельности).

Решение комитета было направлено в Администрацию Томской области<sup>61</sup>.

Проведённый отделом по труду и социальной политике аппарата Законодательной Думы Томской области анализ законодательства иных субъектов РФ по аналогичным правоотношениям в части формирования расходов на внеурочную деятельность, в том числе с учётом организации её в рамках дополнительного образования посредством сетевых форм реализации программ свидетельствует о том, что ряд субъектов РФ разработали отдельные нормативы на организацию внеурочной деятельности в расчете на одного обучающегося (Кировская<sup>62</sup>, Новгородская<sup>63</sup>, Свердловская<sup>64</sup>, Ульяновская<sup>65</sup> области, Хабаровский край<sup>66</sup>, Республика Крым<sup>67</sup>) в зависимости от территории (городская,

---

<sup>61</sup> Письмо Законодательной Думы Томской области от 12.08.2016 № 5-080/2975-16

<sup>62</sup> Закон Кировской области от 14.10.2013 № 320-ЗО «Об образовании в Кировской области», Постановление Правительства Кировской области от 30.12.2013 № 242/947 «Об установлении нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности общеобразовательных организаций Кировской области»

<sup>63</sup> Областной закон Новгородской области от 04.12.2013 № 382-ОЗ «О порядке расчета субвенций бюджетам муниципальных районов и городского округа на реализацию полномочий по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного образования в муниципальных образовательных организациях»

<sup>64</sup> Закон Свердловской области от 09.12.2013 № 119-ОЗ «О нормативах финансового обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общего образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, муниципальных общеобразовательных организациях и обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях за счет субвенций, предоставляемых из областного бюджета»

<sup>65</sup> Закон Ульяновской области от 02.12.2013 № 229-ЗО «О субвенциях, предоставляемых из областного бюджета Ульяновской области бюджетам муниципальных районов и городских округов Ульяновской области в целях 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, обеспечения дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях»; Постановление Правительства Ульяновской области от 22.12.2015 № 695-П «Об утверждении нормативов расходов на обеспечение в Ульяновской области государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных и частных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных и частных общеобразовательных организациях в расчете на одного обучающегося (воспитанника) таких образовательных организаций»

<sup>66</sup> Постановление Правительства Хабаровского края от 22.11.2013 № 402-пр «О формировании субвенций из краевого бюджета на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях»; Распоряжение Минобрнауки Хабаровского края от 21.12.2015 № 2710 «Об утверждении нормативов подушевого финансирования расходов на обеспечение 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 на 2016 год»

<sup>67</sup> Постановление Совета министров Республики Крым от 30.12.2015 № 867 «Об утверждении Порядка определения объема и предоставления субсидий из бюджета Республики Крым на финансовое обеспечение получения дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования в частных

сельская), видов программ, уровня образования (начальное, основное, среднее или по классам).

Задачи органов государственной власти по оказанию государственной услуги посредством обеспечения взаимодействия и интеграции организаций общего и дополнительного образования детей, учреждениями культуры, науки, техники, спорта и другими, для обеспечения внеурочной деятельности обучающихся с учетом ФГОС, посредством разработки и внедрения организационно-финансовых механизмов, обеспечивающих создание эффективной системы внеурочной деятельности обучающихся общеобразовательных организаций (включая сетевые формы реализации программ, расширение моделей организации внеурочной деятельности учащихся посредством развития центров дополнительного образования детей, по работе с одаренными детьми; специализированных ресурсных центров, школ полного дня, клубов по интересам) обозначены в правовых актах (как стратегического, так и управленческого характера) следующих субъектов РФ: Астраханская<sup>68</sup>, Владимирская<sup>69</sup>, Воронежская<sup>70</sup>, Ивановская<sup>71</sup>, Калининградская<sup>72</sup>, Кемеровская<sup>73</sup>, Кировская<sup>74</sup>, Костромская<sup>75</sup>, Липецкая<sup>76</sup>, Омская<sup>77</sup>, Магаданская<sup>78</sup>, Тамбовская<sup>79</sup>, Тульская<sup>80</sup> области, Алтайский<sup>81</sup>, Камчатский<sup>82</sup>, Пермский<sup>83</sup>,

---

общеобразовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам»

<sup>68</sup> Распоряжение Правительства Астраханской области от 11.12.2014 № 522-Пр «О концепции развития дополнительного образования детей на территории Астраханской области»

<sup>69</sup> Постановление Губернатора Владимирской обл. от 12.03.2013 № 260 «Об утверждении Комплекса мер по модернизации общего образования Владимирской области в 2013 году и на период до 2020 года»

<sup>70</sup> Приказ Департамента образования, науки и молодежной политики Воронежской обл. от 01.07.2014 № 728 «Об утверждении стандартов качества оказания государственных услуг в образовательных учреждениях регионального подчинения, подведомственных департаменту образования, науки и молодежной политики Воронежской области» (Приложения 5, 5.1 к приказу)

<sup>71</sup> Постановление Правительства Ивановской области от 13.11.2013 № 450-п «Об утверждении государственной программы «Развитие образования Ивановской области»

<sup>72</sup> Постановление администрации Балтийского муниципального района Калининградской области от 20.12.2011 № 1204 «Об утверждении стандарта качества предоставления муниципальной услуги «Реализация программ дополнительного образования по художественно-эстетической, эколого-биологической, социально-педагогической, туристско-краеведческой и технической направленности» МАОУ ДОД ДДТ»

<sup>73</sup> Постановление администрации Березовского городского округа Кемеровской области от 05.11.2014 № 726 «Об утверждении Положения об организации предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях Березовского городского округа»; Постановление администрации Юргинского городского округа Кемеровской области от 26.10.2011 № 1856 «Об утверждении Положения об общеобразовательном учреждении – базовой школе в городе Юрга»

<sup>74</sup> Постановление Правительства Кировской области от 10.09.2013 № 226/595 «О государственной программе Кировской области «Развитие образования» на 2014 - 2020 годы»

<sup>75</sup> Приказ Департамента образования и науки Костромской области от 22.03.2011 № 529 «О введении федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования» (Приложение 1); Постановление Администрации города Костромы от 15.08.2011 № 1873 (ред. от 20.11.2014) «О переименовании муниципального образовательного учреждения дополнительного образования детей Детско-юношеского центра «АРС» города Костромы и утверждении Устава в новой редакции»

<sup>76</sup> Постановление Правительства Курганской области от 30.12.2011 № 676 «О комплексной Программе Курганской области в сфере образования и молодежной политики на 2011–2013 годы»

<sup>77</sup> Приказ Министерства культуры Омской области от 15.06.2015 № 48 «Об утверждении региональных стандартов государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными учреждениями Омской области, функции учредителя которых осуществляет Министерство культуры Омской области»

<sup>78</sup> Постановление администрации Тенькинского района от 13.05.2013 № 188-па «Об утверждении Комплекса мер по модернизации общего образования Тенькинского района на 2013 год и на период до 2020 года»

<sup>79</sup> Постановление администрации Тамбовской области от 28.12.2012 № 1677 «Об утверждении государственной программы Тамбовской области «Развитие образования Тамбовской области» 2013–2020 годы»

<sup>80</sup> Приказ министерства образования Тульской области от 06.06.2013 № 561 «Об организационных мероприятиях, направленных на продолжение работы по введению федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования в образовательных учреждениях Тульской области с 1 сентября 2013/2014 учебного года» (Приложение 1 к приказу)

Хабаровский<sup>84</sup> края, Ханты-Мансийский автономный округ<sup>85</sup>, Республики Башкортостан<sup>86</sup>, Бурятия<sup>87</sup>, Карелия<sup>88</sup>, Марий Эл<sup>89</sup>, Тыва<sup>90</sup>, Якутия<sup>91</sup>.

В Томской области подобные положения в нормативных правовых актах не закреплены<sup>92</sup>.

Интересен опыт г. Сургута ХМАО, где на уровне муниципального образования были утверждены план межведомственных мероприятий по организации внеурочной деятельности в 2015-2016 учебном году, состав межведомственной рабочей группы по реализации данного плана мероприятий, перечень учреждений, подведомственных департаменту культуры, молодежной политики и спорта и департаменту образования, реализующих программы внеурочной деятельности в рамках межведомственного взаимодействия в сетевой форме и форма типового договора «О сетевой форме реализации программ внеурочной деятельности общеобразовательной организации», а в стандартах качества оказания муниципальных услуг спортивными школами закреплено, что спортивная школа оказывает помощь педагогическим коллективам других образовательных учреждений в реализации дополнительных образовательных программ, организации досуговой и внеурочной деятельности детей, а также детским общественным объединениям и организациям на договорной основе<sup>85</sup>.

Наиболее показательным примером региональной политики в сфере образования в части развития дополнительного образования через внеурочную деятельность может служить опыт Пермского края, где не только обозначены соответствующие задачи в

<sup>81</sup> Постановление Администрации Алтайского края от 20.12.2013 № 670 «Об утверждении государственной программы Алтайского края «Развитие образования и молодежной политики в Алтайском крае» на 2014 - 2020 годы»

<sup>82</sup> Распоряжение Правительства Камчатского края от 14.10.2010 № 495-ПП «Об утверждении стратегии развития образования Камчатского края на период до 2025 года»

<sup>83</sup> Постановление Правительства Пермского края от 03.10.2013 № 1318-п «Об утверждении государственной программы Пермского края «Развитие образования и науки»

<sup>84</sup> Постановление Правительства Хабаровского края от 05.06.2012 № 177-пр «О государственной программе Хабаровского края «Развитие образования в Хабаровском крае»; Постановление Администрации Хабаровского муниципального района от 28.05.2015 № 1701 «Об утверждении Положения об организации дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях Хабаровского муниципального района»

<sup>85</sup> Распоряжение Администрации города Сургута ХМАО от 14.07.2015 № 1816 «О межведомственном взаимодействии по организации внеурочной деятельности в 2015–2016 учебном году» (вместе с Типовым договором «О сетевой форме реализации образовательной программы»); Постановление Администрации города Сургута от 16.06.2014 № 3952 (ред. от 13.10.2015) «Об утверждении стандарта качества муниципальной услуги «Дополнительное образование в спортивных школах» (вместе с «Перечнем муниципальных образовательных учреждений, предоставляющих услугу»)

<sup>86</sup> Постановление Правительства РБ от 21.02.2013 № 54 «О государственной программе «Развитие образования в Республике Башкортостан»

<sup>87</sup> Постановление Правительства РБ от 06.02.2013 № 49 «Об утверждении Государственной программы Республики Бурятия «Развитие образования, науки и молодежной политики»

<sup>88</sup> Приказ Министерства по делам молодежи, физической культуре и спорту Республики Карелия от 13.08.2015 № 293 «Об утверждении Методических рекомендаций по осуществлению деятельности организаций, реализующих образовательные программы, программы спортивной подготовки в области физической культуры и спорта»

<sup>89</sup> Постановление Правительства Республики Марий Эл от 19.05.2014 № 243 «О плане мероприятий («дорожной карте») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования в Республике Марий Эл»

<sup>90</sup> Постановление Правительства Республики Тыва от 25.06.2008 № 388 «Об утверждении Системы оценки качества образования Республики Тыва»

<sup>91</sup> Распоряжение Правительства РС(Я) от 22.05.2014 № 516-р (ред. от 18.09.2015) «Об утверждении Плана мероприятий («Дорожной карты»), направленного на повышение эффективности системы образования и науки Республики Саха (Якутия)»

<sup>92</sup> Постановление Законодательной Думы Томской области от 31.10.2013 № 1531 «О Стратегии развития социальной сферы Томской области до 2022 года»; Постановление Администрации Томской области от 30.10.2014 № 413а «Об утверждении государственной программы «Развитие образования в Томской области» и др.

документах стратегического планирования, но и практически реализована подобная интеграция общего и дополнительного образования в рамках реализации внеурочной деятельности, активно применяется система зачёта ребёнку результатов освоения дополнительных образовательных программ в качестве внеурочной деятельности<sup>93</sup>.

Данная практика может быть предметом изучения, анализа и применения в Томской области.

**Отделом по труду и социальной политике** аппарата Законодательной Думы Томской области проанализирован также проведенный **Рособрнадзором** в 2012 году мониторинг<sup>94</sup> законодательства с целью совершенствования работы **по обеспечению соблюдения прав граждан при предоставлении платных дополнительных образовательных услуг в общеобразовательных учреждениях.**

Согласно части 2 статьи 101 Федерального закона об образовании платные образовательные услуги не могут быть оказаны вместо образовательной деятельности, финансовое обеспечение которой осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов. Средства, полученные организациями, осуществляющими образовательную деятельность, при оказании таких платных образовательных услуг, возвращаются оплатившим эти услуги лицам.

По итогам мониторинга установлено, что при осуществлении государственного контроля (надзора) в области образования, в отношении образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, были выявлены, в частности, следующие нарушения:

- оказываются платные дополнительные образовательные услуги, предусмотренные соответствующими образовательными программами и государственными образовательными стандартами;

- проводятся учебные занятия за счет часов, отведенных в основных образовательных программах на факультативные, индивидуальные и групповые занятия, для организации курсов по выбору обучающихся.

Кроме того, анализ обращений граждан Российской Федерации, поступающих в Рособрнадзор РФ, позволил сделать вывод о том, что взимание с родителей (законных представителей) обучающихся денежных средств на охрану общеобразовательных учреждений, их материально-техническое оснащение, проведение ремонта, приобретение учебников и методической литературы педагогам осуществляется, как правило, за счет добровольных пожертвований родителей, вносимых с определенной периодичностью в фиксированной сумме.

В Томской области в целях проведения настоящего мониторинга правоприменения Закона № 149-ОЗ подобные нарушения не подтверждены официальной информацией правоохранительных и контрольно-надзорных органов.

Вместе с тем, следует обратить внимание на то, что указанные Рособрнадзором РФ нарушения допускаются образовательными организациями, в том числе, и **при отсутствии достаточного финансового обеспечения образовательной деятельности на реализацию**

<sup>93</sup> Организационно-экономические и нормативно-правовые механизмы управления системой дополнительного образования детей в Пермском крае Д.Н. Жадаев.. Презентация. <http://duma.tomsk.ru/upload/site/2016/04/13/570e0e8b64ed41->

[1\\_%D0%9F%D0%B5%D1%80%D0%BC%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9\\_%D0%BA%D1%80%D0%B0%D0%B9\\_%D0%94%D0%BE%D0%BF\\_%D0%BE%D0%B1%D1%80\\_%D0%97%D0%B0%D1%87%D1%91%D1%82\\_%D0%96%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D0%B5%D0%B2.pdf](http://duma.tomsk.ru/upload/site/2016/04/13/570e0e8b64ed41-1_%D0%9F%D0%B5%D1%80%D0%BC%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D0%BA%D1%80%D0%B0%D0%B9_%D0%94%D0%BE%D0%BF_%D0%BE%D0%B1%D1%80_%D0%97%D0%B0%D1%87%D1%91%D1%82_%D0%96%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D0%B5%D0%B2.pdf); О механизмах реализации в Пермском крае Концепции развития дополнительного образования детей, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации. Презентация. <http://www.myshared.ru/slide/988999/>

<sup>94</sup> Письмо Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки Минобрнауки Российской Федерации от 10.09.2013 № 01-50-377/11-555

**основных общеобразовательных программ по причине неполного учёта всех нормативных затрат при формировании региональных нормативов на образование (в нашем случае – на организацию внеурочной деятельности).** Поэтому вполне возможно, что подобные нарушения допускаются и в общеобразовательных организациях в Томской области, только пока остаются неустановленными соответствующими государственными органами.

Уже на **Августовской педагогической конференции 2016 года Департаментом общего образования Томской области** были представлены подходы к формированию новых финансовых механизмов в системе дополнительного образования детей, что, в том числе, существенно может повлиять и на организацию внеурочной деятельности обучающихся. Это следующие механизмы:

- завершение перехода на нормативно-подушевое финансирование;
- создание нормативной правовой базы для внедрения принципов персонализированного финансирования;
- создание и запуск электронной системы учета выбора и получения услуги обучающимися;
- уточнение подходов по формированию государственных (муниципальных) заданий образовательным организациям;
- финансовая поддержка дополнительного образования детей в муниципальных и частных образовательных организациях, включая некоммерческих организаций;
- участие в конкурсах на получение поддержки из федерального бюджета в рамках Федеральной целевой программы развития образования на 2016–2020 годы, утверждённой постановлением Правительства РФ от 23.05.2015 № 497.

8. В 2015 году **Рособрнадзор РФ** провел **комплексный анализ законодательства субъектов РФ по основным направлениям осуществления правового регулирования в сфере образования**<sup>95</sup>.

Целью анализа являлось определение полноты содержания обязательств субъекта РФ в части обеспечения соблюдения прав граждан на образование, соответствия нормативных правовых актов в сфере образования субъектов РФ и федеральному законодательству

Предметом анализа являлись форма и содержание нормативных правовых актов в сфере образования субъектов РФ по направлениям, отражающим полномочия исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

В ходе реализации проектных задач было собрано и проанализировано 1 900 НПА, представленных 85 субъектами Российской Федерации.

Проект проводился в эффективном взаимодействии с экспертами Государственной Думы Российской Федерации.

Согласно информации о данном комплексном анализе, полученной на межрегиональном совещании на тему «Развитие образовательного законодательства в субъектах Российской Федерации и контроль его исполнения» (07-08.04.2016, г. Владимир) Рособрнадзор РФ выделил следующие основные нарушения:

Одними из 6-х исследованных направлений по проблемным зонам, выявленных в ходе анализа явились следующие:

---

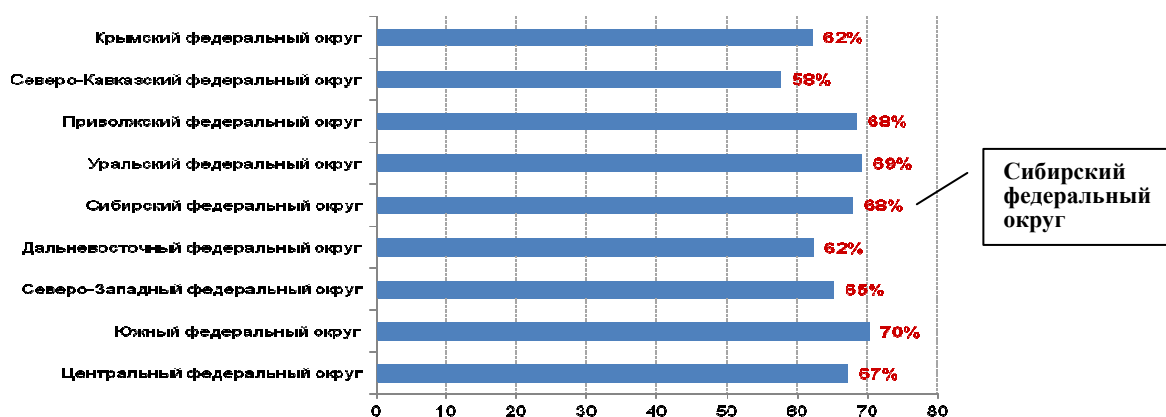
<sup>95</sup> Комплексный анализ законодательства субъектов Российской Федерации по основным направлениям осуществления правового регулирования в сфере образования. Презентация [http://duma.tomsk.ru/upload/site/2016/04/13/570e0b67575af2-2\\_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B7%D0%BE%D1%80\\_2.pdf](http://duma.tomsk.ru/upload/site/2016/04/13/570e0b67575af2-2_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B7%D0%BE%D1%80_2.pdf). <http://www.komitet8.km.duma.gov.ru/site.xp/052053050124049053048050.html>. Полномочия Рособрнадзора в сфере контроля за нормативно-правовым регулированием по вопросам переданных полномочий. Презентация [http://duma.tomsk.ru/upload/site/2016/04/13/570e0b6f0b7b72-3\\_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B7%D0%BE%D1%80\\_3\\_%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%B3.pdf](http://duma.tomsk.ru/upload/site/2016/04/13/570e0b6f0b7b72-3_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B7%D0%BE%D1%80_3_%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%B3.pdf)

1) предоставление государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного общего образования (в том числе в части обеспечения обучающихся учебниками). В **95 %** выявлены нарушения в части обеспечения не в полном объеме. Выданы предписания с обязательным сроком исполнения. Всеми республиками приняты меры по стопроцентному обеспечению обучающихся учебниками /прим.: по иным субъектам РФ информация об исполнении отсутствует/.

Одним из проблемных вопросов, выявленных Рособрнадзором РФ по данному направлению было **взимание денег в школах на материально-техническое обеспечение, в том числе на рабочие тетради**;

2) предоставление общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья (по данному направлению степень соответствия нормативной базы субъектов РФ федеральному законодательству в сфере образования по проблемным направлениям по данным Рособрнадзора РФ составляет 30 %)

В целом соответствие нормативных правовых актов субъектов РФ федеральному законодательству установлено следующее (в разрезе федеральных округов):



В ходе анализа были разработаны рекомендации субъектам Российской Федерации по приведению региональных нормативных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством в сфере образования.

Для оценки ситуации в Томской области комитетом Законодательной Думы Томской области по труду и социальной политике была запрошена в Рособрнадзоре РФ справка в части нашего региона, однако ответ до момента утверждения настоящего отчёта не поступил.

При поступлении запрошенных материалов, они будут направлены в Администрацию Томской области для анализа и проработки проблемных вопросов.

9. В процессе правоприменения Закона № 149-ОЗ и Федерального закона об образовании установлены некоторые **дефекты или рассогласованность действующего законодательства** (как областного, так и федерального).

9.1. Проблема несовершенства законодательства в части **обеспечения школьников рабочими тетрадями и контурными картами** описана выше (пункт 5 настоящего раздела).

9.2. В соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 8 Федерального закона об образовании к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации относится, в том числе, **финансовое обеспечение получения** дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях, дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования 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).

Согласно статье 78 БК РФ субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях **возмещения** недополученных доходов и (или) **финансового обеспечения** (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Таким образом статья 78 БК РФ, в отличие от норм Федерального закона об образовании, предусматривает возможность предоставления субсидий юридическим лицам как в целях **возмещения** произведенных получателями субсидий **затрат**, так и в целях **финансового обеспечения** планируемых получателями субсидий затрат.

Ввиду неоднозначного толкования указанной нормы закона в Минобрнауки России было направлено обращение о рассмотрении вопроса о возможности внесения изменений в Федеральный закон об образовании<sup>96</sup>.

Из ответа Минобрнауки России следует, что внесение предлагаемых изменений в Федеральный закон об образовании не требуется, а вопрос о том, какие именно затраты частных образовательных организаций – фактически понесенные либо планируемые – подлежат возмещению за счет субсидий из региональных бюджетов, может решаться субъектами РФ в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ<sup>97</sup>.

Тем не менее, исполнительные органы государственной власти Томской области полагают, что оснований для изменения регионального законодательства в отсутствие изменений в федеральное законодательство не имеется. И предлагают в целях обеспечения равных условий доступа государственных (муниципальных) и частных образовательных организаций к государственному финансированию, уточнить полномочия органов государственной власти субъектов РФ, предусмотренные Федеральным законом об образовании, в части предоставления частным образовательным организациям субсидий на **финансовое обеспечение** затрат, связанных с реализацией образовательных программ.

9.3. Проблема соблюдения требований по **наполняемости классов** в образовательных организациях также тесно увязана с нормативным финансированием, поскольку показатели численности обучающихся в муниципальных общеобразовательных организациях, количество классов, классов-комплектов включены в расчеты региональных нормативов на образование<sup>98</sup>.

Согласно демографическому прогнозу численность детей школьного возраста в Томской области будет увеличиваться до 2028 года включительно, при этом число первоклассников, начинающих обучение, будет превышать число выпускников школ Томской области.

Утвержденной областной государственной программой<sup>99</sup> запланированы мероприятия по вводу 46399 новых мест. В перечень указанных мероприятий входят в основном высокозатратные направления деятельности: новое строительство, пристрой к зданиям, реконструкция, приобретение зданий (помещений). Однако общая задача будет обеспечиваться, в том числе, за счет:

принятия дополнительных мер, в частности, эффективному использованию имеющихся помещений (заполнению школ, имеющих на сегодняшний день недозагрузку, в

<sup>96</sup> Письмо Администрации Томской области от 16.10.2015 № ЧА-2120

<sup>97</sup> Письмо Минобрнауки России от 20.11.2015 № НТ-1246/08

<sup>98</sup> Закон № 200-ОЗ (п.п.п2, 4, 9 Методики)

<sup>99</sup> Постановление Администрации Томской области от 22.03.2016 № 79а «Об утверждении государственной программы «Содействие созданию в Томской области новых мест в общеобразовательных организациях»



соответствии с их пропускной способностью, а также с учетом исключения из требований санитарных норм положений о предельной норме наполняемости классов), а также помещений образовательных организаций разных типов, включая организации дополнительного образования, профессиональные образовательные организации, образовательные организации высшего образования, а также дошкольные образовательные организации;

организационных решений, направленных на оптимизацию образовательного процесса.

В качестве такой меры в 2013 году всеми субъектами РФ (включая Томскую область) инициировалось<sup>28</sup> внесение изменений в СанПиН 2.4.2.2821-1 по общеобразовательным организациям в части увеличения предельной нормы наполняемости классов (с 25 чел. до большего количества) либо исключения такого требования в принципе, так как дано требование ограничивало образовательные организации в увеличении наполняемости классов в связи с демографическим ростом. Нарушение данного требования становилось предметом судебных разбирательств<sup>100</sup>.

Такие изменения были утверждены в ноябре 2015 года (требование о предельном количестве детей в классе исключили)<sup>101</sup>. Теперь согласно требованиям «количество учащихся в классе определяется исходя из расчета соблюдения нормы площади на одного обучающегося, соблюдении требований к расстановке мебели в учебных помещениях, в том числе удаленности мест для занятий от светонесущей стены, требований к естественному и искусственному освещению.».

Количество обучающихся в классах теперь должно определяться четко исходя из расчета площади на одного обучающегося, соблюдения требований к расстановке мебели в учебных помещениях, в том числе удаленности мест для занятий от светонесущей стены, требований к естественному, искусственному освещению и др.

В итоге практика показала, что соблюдение всех установленных требований в комплексе еще более, порой, ограничивает образовательную организацию в наполняемости классов, чем это было возможно ранее.

Как предусмотрено действующей государственной программой<sup>99</sup>, потребность в совершенствовании условий и организации обучения в школах основана на меняющихся запросах населения, перспективных задачах развития российского образования, санитарно-эпидемиологических требованиях, строительных и противопожарных нормах, требованиях ФГОС. Для повышения доступности и качества общего образования должны быть обеспечены возможность организации всех видов учебной деятельности в одну смену, безопасность и комфортность условий их осуществления.

Таким образом, санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях, должны также в меняться, в связи с чем, требуется их дальнейшая корректировка.

Данное предложение также было отражено в рекомендациях парламентских слушаний Законодательной Думы Томской области (06.11.2016)<sup>28</sup> в части необходимости внесения обращения в Правительство РФ, Минобрнауки Российской Федерации об ускорении рассмотрения и принятия дальнейших изменений СанПиН 2.4.2.2821-1 по общеобразовательным организациям, в части совершенствования положений о предельной норме наполняемости классов с учётом особенностей современного образовательного процесса.

---

<sup>100</sup> Решение Кузнецкого районного суда Пензенской области от 09.07.2015 по делу № 2-1292/2015-М-1523/2015 //[http://sudact.ru/regular/doc/E4ugp0130c52/?regular-txt=&regular-case\\_doc=2-1292%2F2015&regular-doc\\_type=&regular-date\\_from=&regular-date\\_to=&regular-workflow\\_stage=&regular-area=1047&regular-court=&regular-judge=&\\_=1469681135057](http://sudact.ru/regular/doc/E4ugp0130c52/?regular-txt=&regular-case_doc=2-1292%2F2015&regular-doc_type=&regular-date_from=&regular-date_to=&regular-workflow_stage=&regular-area=1047&regular-court=&regular-judge=&_=1469681135057)

<sup>101</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 24.11.2015 № 81 «О внесении изменений № 3 в СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения, содержания в общеобразовательных организациях»



9.4. Частью 3 статьи 23 Закона № 149-ОЗ на основании части 4 статьи 99 Федерального закона об образовании предусмотрено, что для малокомплектных образовательных организаций **и образовательных организаций, расположенных в сельских населенных пунктах** и реализующих основные общеобразовательные программы, нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования должны предусматривать в том числе затраты на осуществление образовательной деятельности, **не зависящие от количества обучающихся.**

В постановлениях Администрации Томской области № 586а, № 156а об утверждении нормативов не содержатся нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования, в том числе затраты на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся в образовательных организациях расположенных в сельских населенных пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы.

Данное обстоятельство было, в частности, предметом обсуждения на парламентских слушаниях Законодательной Думы Томской области в 2013 и 2015 гг.<sup>28</sup>, отражено в качестве задачи для решения на 2016-2017 гг. в ежегодном докладе о реализации региональной политики Томской области в сфере образования за 2015 год<sup>37</sup>, заключении юридического отдела аппарата Законодательной Думы Томской области, подготовленному в результате мониторинга.

9.5. Имеется сущностное противоречие между федеральной и, следовательно, областной «дорожными картами» по повышению **заработной платы педагогических работников**<sup>102</sup> общеобразовательных организаций и ФГОС, соответственно, Федеральным законом об образовании, отсылающем на ФГОС, которые должны учитываться при формировании нормативов расходов на образование.

При наличии в «дорожных картах» целевого показателя «Численность обучающихся в расчете на 1 педагогического работника» (и его соответствующее увеличение) требуется повышение интенсификации труда педагогов в целях сохранения предусмотренного уровня средней заработной платы педагогов в каждой общеобразовательной организации, и, как следствие, увеличение педагогической нагрузки на работающих педагогов. В то же время условия введения ФГОС нового поколения предусматривают увеличение количества учебных часов (реализуемых через урочную и внеурочную деятельность) и, соответственно, уменьшение количества обучающихся на 1 педагога в связи с необходимостью организации внеурочной деятельности (10 часов дополнительно).

Обоснованием данного утверждения может служить следующий пример (в абсолютных значениях).

Ранее основная общеобразовательная программа составляла 36 часов. Нагрузка из расчёта на 1 ставку учителя составляла 18 часов.  $36/18 = 2$  ставки.

Соответственно, на 25 учеников (расчётное количество для субвенции муниципальным образованиям) приходилось ранее 2 ставки учителя.  $25/2 = 12,5$  ученика на 1 учителя.

Согласно ФГОС нового поколения к основной общеобразовательной программе (36 часов) добавилось дополнительно 10 часов внеурочной деятельности. Основная программа стала составлять 46 часов (урочная и внеурочная части).  $46/18 = 2,5$  ставки.

Соответственно, на те же 25 учеников должно теперь приходится 2,5 ставки учителя.  $25/2,5 = 10$  учеников на 1 учителя.

Однако, по мнению Департамента финансов Томской области, наличие данного показателя в «дорожной карте» не влияет на интенсивность труда педагога, т.к. это

<sup>102</sup> Распоряжение Правительства РФ от 30.04.2014 № 722-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» (п. 3 разд. II в части поэтапного увеличения показателя «Численность обучающихся в расчете на 1 педагогического работника»); распоряжение Администрации Томской области № 283-ра об утверждении «Дорожной карты» (п. 3 разд. II)

происходит только при увеличении значения этого показателя. С данной позицией согласиться достаточно сложно, учитывая указанный выше пример.

При этом, перед субъектами РФ стоит задача по выполнению требования, предусмотренного **частью 3 статьи 99 Федерального закона об образовании**, согласно которому расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций, включаемые в нормативы затрат на образование, не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в субъекте РФ, определяемого в соответствии с решениями Президента РФ, Правительства РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Данная проблема отмечена Законодательной Думой Томской области на парламентских слушаниях 06.11.2015<sup>28</sup>, а также отражена в решении Координационного Совета по образованию МАСС 17.11.2015<sup>45</sup>. В частности, Координационным советом по образованию было решено обратиться с предложениями к Правительству РФ, Министерству образования и науки РФ о рассмотрении возможности исключения или изменения подхода к формированию целевого показателя «Численность обучающихся в расчете на 1 педагогического работника» из федеральной и региональных «дорожных карт» с целью устранения указанного сущностного противоречия «дорожных карт» и требований ФГОС, так как на фоне демографического подъема и необходимости выполнения требований ФГОС это может привести к необратимым последствиям в сфере образования, прежде всего, к снижению качества образования.

В 2016 году при уточнении параметров областной «дорожной карты» проведена необходимая работа с Министерством образования и науки Российской Федерации в части согласования значения целевого показателя по соотношению количества обучающихся на 1 педагога до 2018 года на уровне достигнутого значения в 2015 году.

Следует отметить, что введение экономических показателей подзаконными актами (т.е. актами, вторичными по отношению к Федеральному закону об образовании) в оторванности от действительности, при отсутствии взаимосвязи их с документами стратегического планирования субъекта РФ ведёт к таким социально-экономическим последствиям, как:

- увеличение педагогической нагрузки на 1 педагога;
- отсутствие возможности приёма новых педагогов – молодых специалистов в связи с необходимостью удерживания целевых показателей по количеству педагогических работников, установленных в областной «дорожной карте» на текущий финансовый год;
- рассогласованность подходов при формировании оплаты труда в дошкольных образовательных организациях и общеобразовательных организациях ввиду различных условий и финансовых возможностей в муниципальных образованиях с начала реализации Указов Президента РФ по повышению заработной платы (с 2012 года)<sup>103</sup>.

В итоге возрастает социальная напряженность между педагогами различного уровня образования.

Отсюда вытекает острая необходимость проведения комплексной оценки регулирующего воздействия правовых актов, касающихся оплаты труда педагогических работников, что в настоящее время согласно действующему законодательству не осуществляется<sup>104</sup>.

Одновременно необходимо отметить, что о **несовершенстве действующей системы оплаты труда педагогических работников** (как и в целом иных работников бюджетной

<sup>103</sup> Письмо Администрации Томской области от 27.04.2016 № ОП-218 «О направлении информации»

<sup>104</sup> Согласно действующему законодательству оценка регулирующего воздействия проводится только в отношении проектов нормативных правовых актов области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности (ст. 26.3-3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; Закон Томской области от 12.11.2015 № 182-ОЗ «О Законодательной Думе Томской области» (ч. 4 ст. 24); Закон Томской области от 07.03.2002 № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах Томской области» (п. 4-1 ст. 3, п. 2.1 ст. 14, п. 2 ст. 18)

сферы) с учётом необходимости поэтапного увеличения её базовой части указывалось на парламентских слушаниях Законодательной Думы Томской области 2013 и 2015 гг.<sup>28</sup>.

На Августовской педагогической конференции 2016 года было отмечено следующее.

**Структура средней заработной платы педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций за период 2014 и 2015 гг.**

Год	Средняя заработная плата, руб.	Средняя заработная плата без районного коэффициента и северных надбавок, руб.	в том числе без учета районного коэффициента и «северных надбавок» <sup>105</sup>		
			Оклад, руб.	Компенсационные выплаты	Стимулирующие выплаты
2014	33099,6 руб.	23696,7 руб.	6549,6 руб.	2873,2 руб.	14273,9 руб.
		100%	27,6%	12,2%	60,2%
2015	33872,2 руб.	23710,4 руб.	7625,4 руб.	2760,5 руб.	13324,6 руб.
		100%	32,2%	11,6%	56,2%

Задачами на ближайшую перспективу, озвученными на Августовской педагогической конференции 2016 года, являются<sup>106</sup>:

- увеличение доли окладной составляющей в системе оплаты труда не ниже 60 %;
- взаимосвязь системы оплаты труда с повышением качества предоставления государственных (муниципальных) услуг;
- внедрение принципов нормирования труда в сфере образования.

**Таким образом, исходя из полученной информации основными проблемами, выявленными в ходе анализа правоприменительной практики Закона № 149-ОЗ в части анализируемых правоотношений, требующими совершенствования подходов по нормативно-подушевому финансированию в сфере общего образования, финансовому обеспечению условий реализации ФГОС и совершенствования действующего федерального и областного законодательства об образовании, являются следующие:**

- 1) несовершенство финансового обеспечения затрат на учебники и учебные пособия, комплектование библиотечных фондов общеобразовательных организаций;
- 2) недостаточность финансового обеспечения затрат на организацию дополнительного профессионального образования педагогов;
- 3) недостаточность финансового обеспечения затрат на организацию внеурочной деятельности обучающихся (включая дифференциацию данных затрат с учётом различных форм её реализации, в том числе, в сетевой форме);
- 4) необходимость приведения в соответствие с действующим федеральным законодательством региональных норм о финансировании сельских муниципальных общеобразовательных организациях;

<sup>105</sup> Процентные надбавки к заработной плате за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (ст. 148 Трудового кодекса РФ); ст. 11 Закона РФ от 19.02.1993 № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»

<sup>106</sup> Данные задачи подтверждаются и мнением Министра образования и науки РФ О.Васильевой. Из её выступления 27.09.2016 на открытии Всероссийского семинара-совещания Общероссийского профсоюза образования: «...будет обеспечено нормирование учительского труда, установление верхнего предела часовой нагрузки, будет прописан порядок начисления стимулирующих выплат. На сегодняшний день мы считаем, что соотношение базовой и стимулирующей части должно быть 70 к 30, это оптимально.» <http://www.pravda.ru/news/society/27-09-2016/1314318-education-0/#>

5) отсутствие утвержденных нормативов расходов для детей с ограниченными возможностями здоровья, которые обучаются в обычных классах по отдельной адаптированной программе;

6) отсутствие утверждённых нормативов расходов в группах дошкольного образования (компенсирующей направленности на ребенка–инвалида);

7) несовершенство финансового обеспечения оплаты труда педагогических работников согласно части 3 статьи 99 Федерального закона об образовании в Российской Федерации, в том числе, в условиях поэтапного перехода на ФГОС;

8) несовершенство действующего федерального законодательства в части понятийного аппарата и требований по приобретению образовательными организациями рабочих тетрадей и контурных карт;

9) несовершенство действующего федерального законодательства в части регулирования отношений по финансовому обеспечению получения начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам;

10) рассогласованность санитарно-эпидемиологических норм и требований в части наполняемости классов в общеобразовательных организациях с существующей фактической ситуацией по демографии и требованиями законодательства, предусматривающего обязательство органов государственной власти по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного общего образования;

11) наличие сущностного противоречия «дорожных карт» по повышению заработной платы педагогов требованиям ФГОС;

12) недостаточность оснащения современным учебно-лабораторным оборудованием по всем учебным предметам, системами видеонаблюдения, контроля доступа в целях создания условий для безопасности обучения и воспитания.

**Решение данных вопросов необходимо в целях повышения результативности и эффективности использования бюджетных средств, и в итоге, в целях соблюдения прав граждан на получение качественного общедоступного и бесплатного общего образования.**

### Раздел III

**Согласно пункту 12 Положения о мониторинге основными критериями оценки эффективности реализации нормативного правового акта являются следующие.**

**1) соответствие нормативного правового акта законодательству Российской Федерации:**

Согласно заключениям Юридического отдела аппарата Законодательной Думы Томской области, Прокуратуры Томской области и Управления Министерства юстиции по Томской области по результатам правовой и антикоррупционной экспертизы Закона № 149-ОЗ установлено, что:

- в Законе № 149-ОЗ не выявлены нормы, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и нормативным правовым актам органов государственной власти Российской Федерации, Уставу (Основному Закону) Томской области и законам Томской области;
- в Законе № 149-ОЗ не выявлены коррупциогенные факторы;
- противоречий между нормативными правовыми актами общего характера и нормативными правовыми актами специального характера, регулируемыми однородные правоотношения не обнаружены;
- в нормативных правовых актах, регулирующих анализируемые правоотношения, используется единая понятийно-терминологическая система регулирования правоотношений;
- противоречия в нормативных правовых актах, в том числе регулирующих однородные отношения, принятых в разные периоды, не выявлены;
- наличие ошибок юридико-технического характера в Законе № 149-ОЗ не обнаружено.

Вместе с тем, исходя из имеющейся информации, обозначенной в данном отчёте, следует, что фактическая реализация Закона № 149-ОЗ и связанных с ним нормативных правовых актов, имеет неоднозначную правоприменительную практику, в связи с чем, возникают нарушения законодательства об образовании, прав граждан на образование, в частности, требуют изучения материалы:

1) комплексного анализа законодательства субъектов РФ по основным направлениям осуществления правового регулирования в сфере образования, проведённой Рособрнадзором РФ в 2015 году. Согласно данному анализу в целом соответствие нормативных правовых актов субъектов РФ Сибирского федерального округа федеральному законодательству составляет 68%;

2) анализа региональных нормативных правовых актов в части определении нормативов финансового обеспечения муниципальных общеобразовательных организаций, проведённого ИРО НИУ ВШЭ. Согласно выводу специалистов института механизм определения нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав граждан на получение общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях несовершенен, не учитывает либо не в полном объёме учитывает требования федерального законодательства в отношении отдельных категорий расходов, что предопределяет существенное недофинансирование прав детей на общее образования в соответствии с ФГОС.

Кроме того, вызывает постоянные дискуссии (и, следовательно, вопросы о соответствии областной нормативной базы федеральному законодательству) порядок формирования нормативов расходов на образование в части расходов на:

- финансовое обеспечение образовательных организаций, расположенных в сельской местности;

- оплату труда педагогических работников (согласно требованию части 3 статьи 99 Федерального закона об образовании);
- обеспечение школьников рабочими тетрадями и контурными картами;
- организацию внеурочной деятельности (с учётом развития сетевых форм);
- финансовое обеспечение получения общего образования в частных общеобразовательных организациях.

## **2) актуальность нормативного правового акта:**

Актуальность Закона № 149-ОЗ и связанных с ним иных нормативных правовых актов обусловлена тем, что данная правовая база является:

механизмом реализации на территории Томской области норм федерального законодательства в сфере образования, гарантий и прав граждан на общее образование, прав педагогических работников, полномочий и задач органов власти и образовательных организаций;

основанием для возникновения расходных обязательств Томской области в сфере образования в соответствии с БК РФ<sup>107</sup>.

## **3) финансовая, организационная, кадровая и иная обеспеченность реализации нормативного правового акта (реальность исполнения правовых норм):**

Проблемы финансовой обеспеченности реализации Закона № 149-ОЗ и ФГОС в части формирования нормативов расходов на образование обозначены в настоящем отчёте.

Организационная и кадровая обеспеченность реализации Закона № 149-ОЗ обусловлена наличием созданных в Томской области уполномоченных областных исполнительных и контрольно-надзорных органов государственной власти, органов местного самоуправления в сфере образования, сетью государственных и муниципальных общеобразовательных организаций, распределением полномочий (включая переданные отдельные государственные полномочия на уровень муниципальных образований) и функций между данными органами и организациями.

В части организационной и кадровой обеспеченности реализации Закона № 149-ОЗ комитетом Законодательной Думы Томской области по труду и социальной политике на парламентских слушаниях<sup>28</sup>, педагогических конференциях и совещаниях, в иных формах вносились предложения по совершенствованию структуры управления сферой образования, объединяющую все уровни образования в один государственный орган управления (включая контрольно-надзорный орган – Комитет по контролю, надзору и лицензированию в сфере образования Томской области), реорганизации действующей сети региональных образовательных организаций, обеспечивающих кадровое, мониторинговое, методическое и научное сопровождение региональной системы образования. Предложения рассматриваются Администрацией Томской области.

Проблема кадрового дефицита педагогических кадров также рассматривалась неоднократно на парламентских слушаниях, педагогических конференциях и совещаниях, в иных формах Законодательной Думы Томской области и Администрацией Томской области. Однако, эта тема не является предметом настоящего отчёта. Губернатором Томской области по итогам областного совещания «Обеспечение педагогическими кадрами системы общего образования Томской области» (15.04.2016) дано поручение соответствующим исполнительным органам государственной власти разработать мероприятия по решению задачи по привлечению педагогических кадров в систему образования Томской области.

Информации о дефиците управленческих кадров при проведении настоящего мониторинга в Законодательную Думу Томской области не поступало;

## **4) результативность принятия нормативного правового акта (социально-экономический эффект, соответствие практики применения нормативного правового**

---

<sup>107</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст.ст. 78, 85, 86, 140 и др.)

**акта целям правового регулирования (степень достижения поставленных целей), изменения в регулируемых общественных отношениях):**

Социально-экономическими эффектами принятия Закона № 149-ОЗ и связанных с ним нормативных правовых актов в части анализируемых правоотношений являются:

обеспечение прозрачности формирования нормативов расходов на обеспечение гарантий прав на получение образования;

обеспечение гарантии финансирования малокомплектных дошкольных образовательных, общеобразовательных организаций, с учетом их статуса (специфики);

закрепление нового принципа финансирования исходя из реализации образовательных программ, и, таким образом, создание финансового механизма для обеспечения конституционных прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования.

Вместе с тем, практика применения Закона № 149-ОЗ и связанных с ним нормативных правовых актов в части анализируемых правоотношений не вполне соответствует целям правового регулирования в связи с противоречивой либо неоднозначной правоприменительной практикой как указано в настоящем отчете.

Степень достижения поставленных целей требует изучения и анализа, в том числе, посредством проведения оценки регулирующего воздействия анализируемых правоотношений, оценки качества деятельности образовательных организаций<sup>108</sup> (образовательных услуг) в части выполнения всех требований ФГОС и Федерального закона об образовании, связанных с нормативным финансированием образования. По результатам данных оценок будет ясна необходимость и объем корректировок действующего законодательства об образовании.

---

<sup>108</sup> Федеральный закон об образовании (ч. 5 ст. 95.2); Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (пп. «к» п. 1); приказ Минобрнауки России от 05.12.2014 № 1547 «Об утверждении показателей, характеризующих общие критерии оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность»; письмо Минобрнауки России от 03.04.2015 № АП-512/02 «О направлении Методических рекомендаций по НОКО» (вместе с «Методическими рекомендациями по проведению независимой оценки качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность», утв. Минобрнауки России 01.04.2015)

## Заключение

Мониторинг правоприменения Закона № 149-ОЗ и связанных с ним нормативных правовых актов в части анализа правоотношений, связанных с нормативным финансированием образовательных организаций, реализующих программы общего образования, показал, что созданы основные правовые условия для реализации Закона № 149-ОЗ.

Однако деятельность уполномоченных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, образовательных организаций обременена множеством смежных проблем (правового, организационного и финансового характера), под влиянием которых обозначенные в настоящем отчёте проблемы сферы образования не решаются либо решаются очень медленно.

**В процессе проведения мониторинга пришлось рассматривать вопросы не только нормативного финансирования сферы общего образования, но и в целом вопросы финансового обеспечения создания условий в общеобразовательных организациях в соответствии с требованиями ФГОС, реализацией Федерального закона об образовании.**

Сложность правового регулирования данных вопросов состоит в их междисциплинарности и охвате различных отраслей права, в т.ч. регулирующих деятельность как частных структур, так и государственных/муниципальных. Кроме того, эффективность реализации Закона № 149-ОЗ и связанных с ним нормативных правовых актов напрямую зависит от государственной политики в области образования (принятия управленческих решений, развития инфраструктуры, финансовой поддержки и др.) на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Препятствием для проведения мониторинга правоприменения послужило то, что обобщение сведений о количестве обращений граждан, юридических лиц, организаций о практике правоприменения Закона № 149-ОЗ в части отношений, связанных с нормативным финансированием образовательных организаций, реализующих программы общего образования официальными формами статистического учета не предусмотрено, в связи с чем, статистическая информация о количестве рассмотренных обращений в указанной сфере отсутствует и в правоохранительных органах, и в контрольно-надзорных органах, и в судебных органах, и в исполнительных органах власти. Такой вывод следует из ответов Прокуратуры Томской области, Управления Минюста Российской Федерации по Томской области, Администрации Томской области, Комитета по контролю, надзору и лицензированию в сфере образования Томской области, Контрольно-счётной палаты Томской области, иных источников.

Согласно информации Управления Министерства юстиции по Томской области в данный орган не поступало обращений граждан, юридических лиц, организаций о практике правоприменения Закона № 149-ОЗ в части рассматриваемых отношений, о разъяснении положений Закона № 149-ОЗ, а также связанных с практической реализацией Закона № 149-ОЗ и иных связанных с ним правовых актов. Таким образом, данный государственный орган фактически не участвует в мониторинге правоприменения законодательства в сфере образования в части нормативного финансирования.

Прокуратура Томской области в части анализируемых правоотношений выделила только блок обеспечения школьников учебниками. Однако, несмотря на установленные генрайпрокуратурами в Томской области нарушения в этой части (в том числе, исходя из судебной практики, приведенной в настоящем отчёте), согласно письму Администрации Томской области информации о наличии мер прокурорского реагирования, заключениях Министерства юстиции Российской Федерации и Управления Министерства юстиции России по Томской области, принятых в отношении нормативной базы в части



рассматриваемых правоотношений, в исполнительных органах государственной власти Томской области не имеется.

Контрольно-счётная палата Томской области за предыдущий период информацию о количестве и содержании проведенных проверок в отношении Закона № 149-ОЗ, о количестве и характере зафиксированных нарушений в сфере действия Закона № 149-ОЗ, об обращениях граждан и юридических лиц о практике правоприменения указанного Закона в части рассматриваемых отношений представить не смогла, поскольку планами работы Контрольно-счётной палаты на 2014 и 2015 годы такие проверки не были предусмотрены.

Таким образом, в настоящее время отсутствует системная основа (правовая, организационная) проведения работы в части анализа правоотношений, связанных с нормативным финансированием образовательных организаций, реализующих программы общего образования, и в целом вопросов финансового обеспечения создания условий в общеобразовательных организациях в соответствии с требованиями ФГОС, реализацией Федерального закона об образовании. Это может привести к неэффективным расходам, недостаточной оценке рисков при проведении того или иного варианта реализации государственной образовательной политики. Одним из признанных международных инструментов, используемых для системной формализованной оценки последствий принятия решений, является оценка регулирующего воздействия. Хотя такая оценка в части рассматриваемых правоотношений в целом, как и в части оплаты труда педагогов, как указано выше, не проводится<sup>104</sup>. Поэтому без подобного анализа сложно оценить степень достижения поставленных целей в результате действия имеющейся нормативной базы (что является одним из основных критериев оценки эффективности реализации нормативных правовых актов согласно пункту 12 Положения о проведении мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Томской области, принятых Законодательной Думой Томской области). В части организационной основы требуется создание системы единой координации органов государственной власти и контрольно-надзорных органов в целях оценки эффективности финансирования системы образования Томской области.

### **Предложения и рекомендации по итогам мониторинга.**

Часть обозначенных проблемных вопросов уже решается.

1. В ежегодном докладе о реализации региональной политики Томской области в сфере образования за 2015 год, представленном Администрацией Томской области в Законодательной Думе Томской области<sup>37</sup>, а также на Августовской педагогической конференции 2016 года были обозначены основные задачи на 2016-2017 гг. по совершенствованию нормативно-подушевого финансирования общего образования в целях повышения результативности и эффективности использования бюджетных средств:

- 1) увеличение региональных нормативов расходов в целях финансового обеспечения увеличения минимального размера оплаты труда;
- 2) разработка новых подходов по финансированию сельских муниципальных общеобразовательных организаций и закреплению новых нормативов расходов, которые не зависят от количества обучающихся (норматив на класс (класс-комплект));

В настоящее время Департаментом общего образования Томской области прорабатывается с муниципальными органами управления образованием вопрос по изменению механизма финансирования сельских муниципальных общеобразовательных организаций на основе нормативов расходов на класс (класс-комплект), проводится анализ сетевых показателей и их оценка. По результатам обсуждения данного вопроса получены предложения от органов местного самоуправления. В целях выполнения рекомендаций парламентских слушаний<sup>28</sup> по финансированию муниципальных общеобразовательных организаций, расположенных в сельской местности на основе нормативов расходов на класс (класс-комплект) проводится анализ сетевых и финансовых показателей на 2016 год и прогноз на 2017 год. По результатам анализа предполагается рассмотреть целесообразность

внедрения новых подходов по финансированию сельских муниципальных общеобразовательных организаций и закрепления новых нормативов расходов, которые не зависят от количества обучающихся (норматив на класс (класс-комплект)). В условиях отсутствия аналогичной практики в других регионах планируется сформировать подходы по изменению Закона № 200-ОЗ для подготовки предложений по изменению нормативов (путем внесения изменений в постановление Администрации Томской области № 156а);

3) разработка дополнительных нормативов расходов для детей с ограниченными возможностями здоровья, которые обучаются в обычных классах по отдельной адаптированной программе;

4) разработка дополнительных нормативов расходов в группах дошкольного образования (компенсирующей направленности на ребенка–инвалида);

5) формирование предложений по финансовому обеспечению создания условий в образовательных организациях в соответствии с требованиями ФГОС, включая:

– разработку методического и нормативно-правового сопровождения организации внеурочной деятельности, а также совершенствование порядка формирования нормативов в части финансового обеспечения затрат на организацию внеурочной деятельности обучающихся (включая проработку вопросов формирования государственных и муниципальных заданий с учётом межведомственного взаимодействия);

6) реализация подходов к формированию новых финансовых механизмов в системе дополнительного образования детей, что, в том числе, существенно может повлиять и на организацию внеурочной деятельности обучающихся;

7) формирование предложений по финансовому обеспечению реализации нормы части 3 статьи 99 Федерального закона об образовании (по оплате труда педагогических работников).

2. Учитывая значительный объем бюджетных средств, направляемых на реализацию государственных полномочий на обеспечение государственных гарантий реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных образовательных организациях Томской области, **Контрольно-счетная палата Томской области** при формировании плана работы на 2017 год намерена включить в него проверки отдельных вопросов исполнения Закона № 149-ОЗ<sup>109</sup>.

3. План законотворческой деятельности **Законодательной Думы Томской области** на 2015–2016 г.г. включена работа о разработке законодательной инициативы в части исключения рабочих тетрадей и контурных карт из перечня учебных пособий, предоставляемых обучающимся бесплатно.

**Однако, остаётся открытым решение иных проблемных вопросов, обозначенных в настоящем отчёте:**

1) совершенствование финансового обеспечения создания условий в образовательных организациях в соответствии с требованиями ФГОС в части порядка формирования нормативов с учётом финансового обеспечения затрат:

– на учебники и учебные пособия, комплектование библиотечных фондов общеобразовательных организаций;

– на организацию внеурочной деятельности;

– на организацию дополнительного профессионального образования педагогов;

– на оснащение современным учебно-лабораторным оборудованием по всем учебным предметам, системами видеонаблюдения, контроля доступа в целях создания условий для безопасности обучения и воспитания;

<sup>109</sup> Письмо Контрольно-счётной палаты Томской области от 06.05.2016 № 02-160/1 «О результатах рассмотрения запроса»

2) совершенствование действующей системы оплаты труда педагогических работников (как и в целом иных работников бюджетной сферы) с учётом необходимости поэтапного увеличения её базовой части;

3) совершенствование действующего федерального законодательства в части регулирования отношений по финансовому обеспечению получения начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам;

4) совершенствование действующей нормативной правовой базы в части санитарно-эпидемиологических норм и требований (о наполняемости классов в общеобразовательных организациях);

5) устранение сущностного противоречия «дорожных карт» по повышению заработной платы педагогов требованиям ФГОС.

**В целях решения обозначенных проблемных вопросов на областном уровне предполагается целесообразным:**

1) изучение материалов комплексного анализа законодательства субъектов РФ по основным направлениям осуществления правового регулирования в сфере образования, проведённого Рособрнадзором РФ в 2015 году (после их получения из Рособрнадзора РФ);

2) изучение материалов анализа региональных нормативных правовых актов в части определения нормативов финансового обеспечения муниципальных общеобразовательных организаций, проведённого ИРО НИУ ВШЭ и проведение аналогичного анализа в отношении полноты и порядка формирования региональных нормативов на образование в Томской области;

3) изучение правоприменительной практики субъектов РФ в части решения обозначенных проблемных вопросов, включая изучение практики применения соответствующих мер ответственности/воздействия различных субъектов системы образования;

4) проведение оценки качества деятельности образовательных организаций (образовательных услуг) в части выполнения всех требований ФГОС и Федерального закона об образовании, связанных с нормативным финансированием образования. По результатам данных оценок – корректировка действующего законодательства об образовании;

5) организация системы по единой координации органов государственной власти и контрольно-надзорных органов в целях оценки эффективности нормативного финансирования системы образования Томской области, финансового обеспечения условий реализации ФГОС;

6) подготовка и внесение соответствующих законодательных и иных инициатив в части совершенствования нормативно-правовой базы на всех уровнях (от федерального до уровня образовательных организаций), в том числе, проработка федеральных инициатив в части санитарно-эпидемиологических норм и требований о наполняемости классов в общеобразовательных организациях; в части финансового обеспечения получения начального общего, основного общего, среднего общего образования в частных образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам, иных инициатив.