



ПРОКУРАТУРА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Председателю Законодательного  
Собрания Приморского края

ПРОКУРАТУРА  
ПРИМОРСКОГО КРАЯ

ул. Фонтанная, 51,  
Владивосток, 690091

Горчакову В.В.

17.11.2014 № 22-8-2014  
На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Уважаемый Виктор Васильевич!

13 ноября 2014 года Законодательным Собранием Приморского края в первом чтении принят законопроект «О внесении изменений в Закон Приморского края «О субвенциях на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях Приморского края».

Указанный законопроект разработан Комитетом по социальной политике и защите прав граждан во исполнение вступившего в законную силу решения Приморского краевого суда от 23.04.2014г. по делу № 3-8/2014, оставленного без изменения определением Верховного Суда Российской Федерации от 30.07.2014г.

В соответствии с данным судебным актом, признаны недействующими абзац 1 части 2 статьи 3 и пункт 2 приложения 1 к Закону Приморского края от 19.12.2013 № 327-КЗ «О субвенциях на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях Приморского края», в той части, в которой они не предусматривают при определении размера указанной субвенции расходы на оплату труда работников муниципальных общеобразовательных организаций, относящихся к обслуживающему персоналу, осуществляющих реализацию основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами.

При этом судебные инстанции пришли к выводу о том, что не включение региональным законодателем в норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги расходов на оплату труда работников обслуживающего персонала, участвующих в реализации образовательной программы, противоречит положениям пункта 3 части 1 статьи 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Согласно статье 76 Конституции Российской Федерации законы и иные

ПК \* № 0060233

нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам.

Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закреплён принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федерального законодательства (ст.3).

В силу статьи 3.1 данного Федерального закона, органы государственной власти субъектов Российской Федерации несут ответственность за нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также обеспечивают соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов и осуществляемой ими деятельности.

В соответствии с частью 2 статьи 13 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, вступившие в законную силу судебные постановления судов являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, граждан, организаций и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Между тем, принятый в первом чтении законопроект, излагает часть 2 статьи 3 Закона Приморского края от 19.12.2013 № 327-КЗ в редакции, не предусматривающей включение в норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги расходов на оплату труда работников муниципальных общеобразовательных организаций в части оплаты труда обслуживающего персонала, осуществляющего реализацию основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами. Диспозиция данной нормы, в редакции законопроекта, предусматривает включение в указанный норматив расходов на оплату труда иных работников, осуществляющих реализацию основных общеобразовательных программ.

Статьей 5 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрено, что государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования. При этом, в силу части 4 данной статьи, реализация прав граждан на образование обеспечивается путем создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения.

Федеральные законы «Об образовании в Российской Федерации» (ст.9) и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст.10)

Федерации» (ст.ст. 15, 16) к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования, относят вопросы организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами).

В соответствии с пунктом 5 статьи 86 Бюджетного кодекса РФ органы местного самоуправления не вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства, связанные с решением вопросов, отнесенных к компетенции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением случаев, установленных соответственно федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Полагаю, что проект закона «О внесении изменений в Закон Приморского края «О субвенциях на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях Приморского края» нуждается в существенной корректировке в целях приведения его содержания в соответствие с федеральным законодательством, а также в целях исключения формально не определенных положений, которые не соответствуют требованиям ясности и недвусмысленности правового регулирования.

Согласно части 2 статьи 99 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», нормативы, определяемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 8 названного Закона, определяются по каждому уровню образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами.

В ч. 3 ст. 11 названного Федерального закона отражено, что федеральные государственные образовательные стандарты включают в себя требования к условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям.

В Российской Федерации разработаны и действуют Федеральные государственные образовательные стандарты начального общего образования, основного общего образования и дошкольного образования, утвержденные приказами Минобрнауки России соответственно, 06.10.2009 № 373, 17.12.2010 № 1897 и 17.10.2013 № 1155, которые определяют, в том числе, требования к кадровым условиям реализации перечисленных образовательных программ.

Так, пунктом 3.4.1 Стандарта дошкольного образования установлено, что реализация образовательной программы обеспечивается руководящими, педагогическими, учебно-вспомогательными, административно-хозяйственными работниками дошкольной образовательной организации. В

реализации Программы могут также участвовать научные работники организации. Иные работники организации, в том числе осуществляющие финансовую и хозяйственную деятельности, охрану жизни и здоровья детей, обеспечивают реализацию Программы. Финансирование реализации образовательной программы дошкольного образования должно осуществляться в объеме определяемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования.

Методическими рекомендациями по реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению оказания государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного образования, введенными Минобрнауки России (письмо от 31 июля 2014 г. № 08-1002), отмечено, что за счет бюджета субъекта Российской Федерации должна быть обеспечена оплата, в том числе работников, обеспечивающих финансовую и хозяйственную деятельность, охрану жизни и здоровья детей, в том числе рабочих по уборке зданий, уборщиц, рабочих по комплексному обслуживанию и уборке территории, дворников, охранников и пр., за исключением персонала, обеспечивающего создание условий для осуществления присмотра и ухода и оказание услуг по присмотру и уходу за детьми.

Отсутствие в рассматриваемом законопроекте расходов на оплату труда работников указанной категории в нормативе стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги, не способствует обеспечению надлежащего объема финансирования указанной выше деятельности, снижает уровень государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного образования в муниципальных образовательных организациях, нарушает бюджетные права местного самоуправления.

Кроме того, используемая в законопроекте формулировка «иных работников, осуществляющих реализацию основных общеобразовательных программ» не позволяет однозначно и точно понимать, о каких категориях работников идет речь.

Между тем, Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что нормативные правовые акты должны быть понятными, точными и недвусмысленными и согласованными с системой действующего правового регулирования. Иное означает возможность неоднозначного понимания, истолкования закона и его произвольного применения. Неопределенность правовой нормы является самостоятельным основанием для признания ее недействующей (п.25 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»).

Кроме того, установленный абзацем 3 пункта 2 приложения 1 Закона Приморского края от 19.12.2013 №327-КЗ, коэффициент увеличения фонда оплаты труда педагогического персонала на оплату труда в размере 1,23 не позволит обеспечить в полном объеме оплату труда всех категорий работников,

осуществляющих реализацию основных общеобразовательных программ на территории края, в связи с чем, его значение подлежит увеличению до 1,25.

Прошу учесть указанные замечания при подготовке законопроекта к принятию во втором чтении.

Прокурор края

государственный советник  
юстиции 2 класса



С.А.Бессчасный