Приложение

к Постановлению

Ярославской областной Думы

от 29.09.2015 № 259

**Отчет**

**об итогах мониторинга правоприменения**

**Закона Ярославской области от 23.12.2013 № 74-з**

**«О нормативах бюджетного финансирования**

**образовательных организаций»**

**I. Общие положения**

Мониторинг правоприменения осуществляется в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации», рекомендациями Министерства юстиции Российской Федерации по вопросам организации мониторинга правоприменения, постановлением Правительства Ярославской области от 15.10.2012 № 1127-п «О мониторинге правоприменения в Ярославской области», Постановлением Ярославской областной Думы от 14 мая 2013 года № 92 «Об утверждении Положения о правовом мониторинге в Ярославской областной Думе» и Постановлением Ярославской областной Думы от 23 декабря 2014 года № 366 «Об утверждении Плана мониторинга правоприменения в Ярославской областной Думе на 2015 год».

*Объект мониторинга –* Закон Ярославской области от 23.12.2013 № 74-з«О нормативах бюджетного финансирования образовательных организаций» (далее *–* Закон).

*Субъект проведения мониторинга* *–* рабочая группа комитета Ярославской областной Думы по образованию, культуре, туризму, спорту и делам молодежи (создана решением комитета от 19.12.2014 № 68, решением комитета от 23.06.2015 № 31 внесены изменения в состав рабочей группы).

*Период времени, за который проводится мониторинг –* январь 2014 года – июнь 2015 года.

*Срок проведения мониторинга* *–* декабрь 2014 года – сентябрь 2015 года.

**II. Цели и задачи мониторинга**

Целью осуществления правового мониторинга является совершенствование Закона Ярославской области от 23.12.2013 № 74-з «О нормативах бюджетного финансирования образовательных организаций», повышения качества законодательства и эффективности правотворческой деятельности Ярославской областной Думы.

Задачами правового мониторинга являются:

- выработка предложений по совершенствованию и повышению качества Закона;

- выявление в нем пробелов, противоречий, дублирования в правовом регулировании и коллизий норм права;

- приведение положений Закона в соответствие с изменениями федерального законодательства;

- выявление в Законе коррупциогенных факторов;

- выявление причин (факторов), препятствующих исполнению норм Закона и принятых в связи с ним нормативных правовых актов, выработка предложений по их устранению;

- выявление в Законе ошибок юридико-технического характера и их устранение.

**III. Сведения о составе рабочей группы   
по проведению мониторинга**

В состав рабочей группы входят представители Правительства Ярославской области, мэрии города Ярославля, муниципалитета города Ярославля, Собрания молодых законодателей Ярославской области и депутаты Ярославской областной Думы.

Председатель рабочей группы – Осипов Илья Владимирович – депутат, заместитель Председателя Ярославской областной Думы.

Члены рабочей группы:

Капралов А.А., Неберт А.В., Хитрова О.В. – депутаты Ярославской областной Думы;

Беляков А.В. – заместитель директора департамента финансов Ярославской области;

Волкова Е.Б. – заместитель мэра города Ярославля по социальной политике;

Зарубин П.М. – председатель муниципалитета города Ярославля;

Калугина О.В. – первый заместитель директора департамента образования Ярославской области;

Мошкин Б.Е. – председатель комитета по образованию, культуре, туризму и молодежной политике Собрания молодых законодателей Ярославской области;

Тулякова А.И. – консультант-юрист отдела законотворчества и юридической экспертизы правового управления аппарата Ярославской областной Думы.

Рабочая группа осуществляла свою работу в соответствии с распоряжением Председателя Ярославской областной Думы от 12.02.2014 № 10 «Об утверждении Типового плана организации проведения мониторинга правоприменения в Ярославской областной Думе», согласно которому проведены следующие мероприятия:

- разработаны и направлены в органы исполнительной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области запросы о ходе реализации Закона и имеющихся проблемах в связи с его исполнением;

- систематизированы поступившие на запросы ответы;

- подготовлена и рассмотрена информация о реализации на территории Ярославской области Закона, содержащая проблемы и пути их решения;

- проведена правовая оценка хода реализации норм Закона и необходимости подготовки законодательной инициативы по внесению в него изменений.

За время проведения мониторинга рабочая группа провела два заседания и четыре совещания.

**IV. Проведение мониторинга**

На заседании комитета по образованию, культуре, туризму, спорту и делам молодежи 19.12.2014 было принято решение № 68 о создании рабочей группы, а решением комитета от 23.06.2015 № 31 внесены изменения в состав рабочей группы.

Первое рабочее совещание состоялось 13 января 2015 года. На нем были рассмотрены предложения по формированию основных направлений, целей и задач проведения мониторинга правоприменения Закона Ярославской области «О нормативах бюджетного финансирования образовательных организаций».

На рабочем совещании было предложено использовать при проведении мониторинга правоприменения Закона следующую информацию**:**

- справочнуюинформацию (порядок расчета нормативов бюджетного финансирования образовательных организаций, количество образовательных организаций на территории Ярославской области по видам и формам обучения, информацию о потребности в дополнительном материально-техническом обеспечении образовательных организаций, о порядке финансирования ремонта и содержания образовательных организаций за счет субсидий и дотации из областного бюджета и др.);

- сведения за 2011-2015 годы об объеме фонда оплаты труда и его процентной доле в нормативе бюджетного финансирования на реализацию основных общеобразовательных программ в общеобразовательных организациях и нормативе бюджетного финансирования предоставления услуг по дошкольному образованию детей (по каждому муниципальному образованию);

- сведения за 2011-2015 годы о среднемесячной заработной плате по категориям работников образовательных организаций в денежном выражении и в процентном отношении к среднемесячной заработной плате по Ярославской области;

- сведения о потребности в средствах фонда материального обеспечения, входящего в норматив бюджетного финансирования на реализацию основных общеобразовательных программ в общеобразовательных организациях и норматив бюджетного финансирования предоставления услуг по дошкольному образованию детей, и целесообразности изменения его процентной доли в указанных нормативах бюджетного финансирования;

- сведения за 2014, 2015 годы об объеме фонда материального обеспечения и его процентной доле в нормативе бюджетного финансирования на реализацию основных общеобразовательных программ в общеобразовательных организациях и нормативе бюджетного финансирования предоставления услуг по дошкольному образованию детей (по каждому муниципальному образованию);

- о потребности в бюджетных средствах на ремонт и содержание муниципальных образовательных организаций (по типам образовательных организаций) по каждому муниципальному району и городскому округу, использованную при расчете на 2015 год дотации из областного бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) Ярославской области;

- информацию об объеме бюджетных средств на ремонт и содержание муниципальных образовательных организаций (общеобразовательные организации, дошкольные образовательные организации, организации дополнительного образования детей), выделенных в 2014 году из местного бюджета, в том числе за счет дотации и субсидий из областного бюджета и собственных доходов местного бюджета;

- информацию об объеме бюджетных средств на ремонт и содержание муниципальных образовательных организаций (общеобразовательные организации, дошкольные образовательные организации, организации дополнительного образования детей), предусмотренных в местном бюджете на 2015 год, в том числе за счет дотации из областного бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) Ярославской области и собственных доходов местного бюджета;

- сведения о стоимости в 2014, 2015 годах ремонта и содержания одного квадратного метра площади зданий (общеобразовательные организации, дошкольные образовательные организации, организации дополнительного образования детей) (раздел «Образование»);

- сведения о количестве образовательных организаций в муниципальном образовании и общей площади зданий (общеобразовательные организации, дошкольные образовательные организации, организации дополнительного образования детей) за 2014, 2015 годы.

Мониторинг правоприменения Закона проводился на всей территории Ярославской области. Информация о результатах реализации Закона предоставлена Правительством Ярославской области, 17 муниципальными районами и 3 городскими округами Ярославской области. В ходе мониторинга проведена оценка реализации норм Закона.

8 апреля 2015 года было проведено второе рабочее совещание. В ходе заседания заслушали и обсудили информацию, представленную Правительством Ярославской области, муниципальными районами и городскими округами Ярославской области.

По результатам совещания было принято решение:

- рекомендовать департаменту образования Ярославской области представить до 29 апреля 2015 года в Ярославскую областную Думу предложения по повышению на 10 % заработной платы учебно-вспомогательному и обслуживающему персоналу образовательных организаций Ярославской области (в частности, путем повышения окладов или дополнительных выплат);

- создать рабочую группу по проверке расходования бюджетных средств на ремонт и содержание муниципальных образовательных организаций;

- поручить указанной рабочей группе до 30 апреля 2015 года проверить расходование бюджетных средств на ремонт и содержание муниципальных образовательных организаций (общеобразовательные организации, дошкольные образовательные организации, организации дополнительного образования детей), предусмотренных в местном бюджете на 2015 год, а также направления расходования в 2015 году дотации из областного бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) Ярославской области в следующих муниципальных образованиях: город Ярославль, город Рыбинск, Мышкинский муниципальный район, Первомайский муниципальный район, Ростовский муниципальный район, Угличский район.

16 апреля 2015 года состоялось третье рабочее совещание, на котором было принято решение:

- департаменту финансов Ярославской области представить информацию сводной бюджетной росписи за 2015 год в разрезе полномочий городских округов и муниципальных районов, использованных для расчета базовых показателей бюджетов городских округов и муниципальных районов на 2015 год, которые используются для расчета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, в отношении следующих муниципальных образований: Мышкинский муниципальный район, Пошехонский муниципальный район, городской округ город Рыбинск;

- департаменту образования Ярославской области представить уточненную информацию о финансовых средствах для муниципальных образовательных организаций на неотложные ремонтно-восстановительные работы в 2015 году с указанием потребности в финансовых средствах на неотложные антитеррористические и противопожарные мероприятия.

На заседании комитета Ярославской областной Думы по образованию, культуре, туризму, спорту и делам молодежи 23.06.2015 в состав рабочей группы по проведению мониторинга правоприменения Закона Ярославской области «О нормативах бюджетного финансирования образовательных организаций» были включены: Е.Б. Волкова – заместитель мэра города Ярославля по социальной политике и П.М. Зарубин – председатель муниципалитета города Ярославля.

Также было предложено разработать проект закона Ярославской области «О внесении изменения в Закон Ярославской области «О нормативах бюджетного финансирования образовательных организаций», включив в него методику расчета нормативов бюджетного финансирования предоставления услуг по дошкольному образованию детей, до сентября 2015 года и обратиться в муниципальные образования Ярославской области представить свои предложения о необходимости разработки указанного проекта закона.

На запросы, направленные в муниципальные образования, по включению методики расчета нормативов бюджетного финансирования предоставления услуг по дошкольному образованию детей в Закон Ярославской области «О нормативах бюджетного финансирования образовательных организаций» ответы пришли из семи муниципальных образований.

3 августа 2015 года на рабочем совещании рассматривались предложения о внесении изменений в Методику расчета нормативов бюджетного финансирования предоставления услуг по дошкольному образованию детей, представленные мэрией города Ярославля. Департаменту образования Ярославской области и департаменту финансов Ярославской области было рекомендовано представить свою оценку предложениям, представленным мэрией города Ярославля.

19 августа 2015 года состоялось первое заседание рабочей группы по мониторингу правоприменения Закона Ярославской области «О нормативах бюджетного финансирования образовательных организаций». В ходе обсуждения вопроса рабочая группа рассмотрела два варианта проекта закона Ярославской области «О внесении изменений в Закон Ярославской области «О нормативах бюджетного финансирования образовательных организаций», представленных мэрией города Ярославля, а также представленную муниципальными районами и городскими округами информацию о необходимости разработки проекта закона Ярославской области «О внесении изменения в Закон Ярославской области «О нормативах бюджетного финансирования образовательных организаций», включающего методику расчета нормативов бюджетного финансирования предоставления услуг по дошкольному образованию детей.

Также рабочей группой рассматривались 3 варианта увеличения нормативной штатной численности работников дошкольных образовательных организаций, участвующих в реализации услуги по дошкольному образованию детей:

1) включение полной штатной численности работников, участвующих в реализации услуги по дошкольному образованию детей;

2) включение восьми должностей:

главный бухгалтер;

бухгалтер;

заместитель заведующего по административно-хозяйственной работе;

заведующий хозяйством;

старшая медицинская сестра;

патронажная медицинская сестра;

медицинская сестра по организации питания воспитанников;

младший воспитатель (помощник воспитателя);

3) включение четырех должностей:

главный бухгалтер;

заместитель заведующего по административно-хозяйственной работе;

старшая медицинская сестра;

младший воспитатель (помощник воспитателя).

В ходе обсуждения решили:

- разработать проект закона Ярославской области «О внесении изменения в Закон Ярославской области «О нормативах бюджетного финансирования образовательных организаций», включив в него методику расчета нормативов бюджетного финансирования предоставления услуг по дошкольному образованию детей;

- внести в Закон Ярославской области «О нормативах бюджетного финансирования образовательных организаций» изменения, увеличив норматив штатной численности работников дошкольных образовательных организаций, участвующих в реализации услуги по дошкольному образованию детей, путем включения в него следующих должностей работников:

- главный бухгалтер;

- заместитель заведующего по административно-хозяйственной работе;

- старшая медицинская сестра;

- младший воспитатель (помощник воспитателя).

На заседании 25 августа 2015 года рабочая группа рассмотрела вариант проекта закона Ярославской области «О внесении изменений в Закон Ярославской области «О нормативах бюджетного финансирования образовательных организаций», представленный мэрией города Ярославля. Также рабочей группой рассматривался вариант нормативной штатной численности работников дошкольных образовательных организаций, участвующих в реализации услуги по дошкольному образованию детей.

Члены рабочей группы предложили разработать проект закона Ярославской области «О внесении изменения в Закон Ярославской области «О нормативах бюджетного финансирования образовательных организаций», не включая в него методику расчета нормативов бюджетного финансирования предоставления услуг по дошкольному образованию детей.

В ходе обсуждения решили:

- рекомендовать департаменту образования Ярославской области направить список должностей работников дошкольных образовательных организаций с указанием категории должности, финансирование которых будет включено в расчет норматива бюджетного финансирования образовательных организаций, согласованный с департаментом образования мэрии города Ярославля, в правовое управление Ярославской областной Думы;

- подготовить проект закона Ярославской области «О внесении изменения в Закон Ярославской области «О нормативах бюджетного финансирования образовательных организаций», включив в него должности работников дошкольных образовательных организаций с указанием категории должности, предложенные департаментом образования Ярославской области;

- рабочей группе подготовить и представить отчетоб итогах мониторинга правоприменения Закона Ярославской области от 23.12.2013 № 74-з «О нормативах бюджетного финансирования образовательных организаций» для рассмотрения на заседании комитета Ярославской областной Думы по образованию, культуре, туризму, спорту и делам молодежи 22 сентября 2015 года;

- рекомендовать комитету Ярославской областной Думы по образованию, культуре, туризму, спорту и делам молодежи рассмотреть отчет об итогах мониторинга правоприменения Закона Ярославской области от 23.12.2013 № 74-з «О нормативах бюджетного финансирования образовательных организаций» на заседании 22 сентября 2015 года.

**V. Выводы о состоянии объекта мониторинга   
и предложения по принятию необходимых мер для решения проблем, выявленных в процессе проведения мониторинга**

Подводя итоги мониторинга правоприменения Закона Ярославской области «О нормативах бюджетного финансирования образовательных организаций», рабочая группа отмечает, что в Законе не выявлено ошибок юридико-технического характера, дублирования и коллизий, а также коррупциогенных факторов.

По ряду вопросов, возникших в ходе реализации Закона, требуется законодательная доработка. Рабочей группой было принято решение подготовить и внести в Ярославскую областную Думу проект закона Ярославской области «О внесении изменения в Закон Ярославской области «О нормативах бюджетного финансирования образовательных организаций» с целью приведения в соответствие с требованиями федерального законодательства и сложившейся судебной практикой и ввести в региональный закон положения, касающиеся основ формирования нормативов бюджетного финансирования образовательных организаций.

Следует отметить, что в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и подпунктом 13 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования относится 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 посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Частью 2 статьи 99 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» установлено, что нормативы, определяемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с [пунктом 3 части 1 статьи 8](consultantplus://offline/ref=1CFF72D44F16AC063B04651D4A998506BD4A62BA2110B2BC24E06DF2A6C0F1419A342A4924D7B8DBu6f6G) настоящего Федерального закона, нормативные затраты на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования определяются по каждому уровню образования в соответствии с федеральными государственными образовательными [стандартами](consultantplus://offline/ref=1CFF72D44F16AC063B04651D4A998506BD4662B02517B2BC24E06DF2A6uCf0G).

Федеральным государственным образовательным стандартом дошкольного образования, утвержденным Приказом Минобрнауки России от 17.10.2013 № 1155, установлено, что реализация образовательной программы обеспечивается руководящими, педагогическими, учебно-вспомогательными, административно-хозяйственными работниками организации.

В Методических рекомендациях по реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению оказания государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного образования (Письмо Минобрнауки России от 31.07.2014   
№ 08-1002) указано, за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется финансовое обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных образовательных организациях путем предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом отмечается, что за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации должна быть обеспечена оплата труда воспитателей, прочих педагогических работников, учебно-вспомогательного персонала (младших воспитателей, помощников воспитателей и пр.), административно-управленческого и обслуживающего персонала.

Судебная практика (Определения Верховного Суда Российской Федерации от 10.12.2014 № 55-АПГ14-15, от 30.07.2014 № 56-АПГ14-8) исходит из того, что установление и исполнение расходных обязательств субъекта Российской Федерации, связанных с обеспечением прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, предполагает оплату труда работников дошкольной образовательной программы, в том числе воспитателей, прочих педагогических работников, учебно-вспомогательного персонала (младшие воспитатели, помощники воспитателей и пр.), административно-управленческого и обслуживающего персонала, за исключением персонала, обеспечивающего создание условий для осуществления присмотра и ухода и оказание услуг по присмотру и уходу за детьми.

С целью приведения в соответствие с указанными выше требованиями федерального законодательства и сложившейся судебной практикой в Ярославскую областную Думу внесен 07.09.2015 года проект закона Ярославской области «О внесении изменения в Закон Ярославской области «О нормативах бюджетного финансирования образовательных организаций». Указанным проектом предлагается учесть федеральное регулирование по вопросу расчета норматива бюджетного финансирования в части включения в него расходов по оплате труда определенных категорий работников, осуществляющих реализацию основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, и определить непосредственно в региональном законе ряд требований к содержанию данного норматива.

Комитету Ярославской областной Думы по образованию, культуре, туризму, спорту и делам молодежи организовать работу над указанным проектом закона в соответствии с требованиями Регламента Ярославской областной Думы.