



**ПРАВИТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

« 28 » ноября 2011 г.
№ 6059П-П8
МОСКВА

✓ Депутату Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации
О.Н.Смолину

Государственная Дума
Федерального Собрания
Российской Федерации

На № ОС-2736 от 30 сентября 2011 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**на проект федерального закона "О народном образовании",
вносимый в Государственную Думу депутатами Государственной Думы
О.Н.Смолиным, Г.А.Зюгановым, Ж.И.Алферовым и другими**

В соответствии с частью 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации в Правительстве Российской Федерации рассмотрен представленный проект федерального закона.

В пояснительной записке к законопроекту отмечается, что необходимость его принятия обусловлена в том числе потребностью в развитии образовательного законодательства, конкретизации ряда его положений. Законопроект предполагает решение основных вопросов государственной образовательной политики исходя из требований самого образовательного сообщества.

Вместе с тем ряд положений законопроекта носит декларативный характер и не раскрывает механизм реализации предлагаемых изменений.

В соответствии со статьей 1 законопроекта законодательство Российской Федерации об образовании регулирует отношения по поводу реализации гражданами права на образование и иные тесно связанные с ними отношения. Из указанной нормы законопроекта не представляется возможным определить, какие конкретно иные отношения, возникающие в процессе получения гражданами образования, могут быть урегулированы нормами, содержащимися в законодательстве Российской Федерации об образовании.

В законопроекте отсутствует четкое разграничение полномочий по предоставлению образования соответствующих уровней согласно

законодательству о разграничении полномочий между различными уровнями власти в Российской Федерации.

Для реализации законопроекта потребуются значительные дополнительные бюджетные ассигнования, в том числе на повышение оплаты труда педагогических работников, стипендиального обеспечения обучающихся, увеличение расходов на питание учащихся, на профессиональное образование (расходы на высшее профессиональное образование предполагается увеличить более чем в три раза), при этом законопроект не содержит норм, определяющих источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств, в том числе в случае необходимости порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, что противоречит пункту 1 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Предложения о гарантиях ежегодного выделения бюджетного финансирования образования на уровне не менее 7 процентов от валового внутреннего продукта и установления расходов на финансирование высшего и послевузовского профессионального образования в размере не менее 7 процентов расходной части федерального бюджета (части 2 и 3 статьи 5 законопроекта) также не соответствуют основным принципам бюджетной системы Российской Федерации, закрепленным Бюджетным кодексом Российской Федерации (например, принципу результативности и эффективности использования бюджетных средств, принципу общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, принципу достоверности бюджета и т.д.).

Необходимо отметить, что Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее - Концепция), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, определена стратегическая цель государственной политики в области образования - повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина. Концепцией определены основные ориентиры государственной политики в области образования, намечены индикаторы и показатели, характеризующие результаты реализации Концепции.

По мере реализации Концепции, осуществления институциональных преобразований, обеспечивающих повышение эффективности расходования бюджетных средств в сфере образования, текущие расходы на образование



возрастут. Это потребует обеспечить рост доли расходов на образование в валовом внутреннем продукте. Реализация инновационного варианта развития экономики предполагает увеличение общих расходов на образование с 4,8 процента валового внутреннего продукта (в 2007 - 2008 годах) до 7 процентов в 2020 году, в том числе увеличение расходов бюджетной системы - с 4,1 процента до 5,5 - 6 процентов валового внутреннего продукта.

Частью 5 статьи 5 законопроекта устанавливается, что образовательные организации независимо от их организационно-правовых форм в части направляемого на уставную деятельность дохода от реализации образовательных программ на возмездной основе, оказания образовательных услуг, а также от иной уставной деятельности освобождаются от уплаты всех видов налогов в порядке, определяемом налоговым законодательством.

Однако на основании пункта 3 статьи 56 Налогового кодекса Российской Федерации льготы по федеральным налогам и сборам устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации, по региональным налогам - Налоговым кодексом Российской Федерации и (или) законами субъектов Российской Федерации о налогах, а по местным налогам - Налоговым кодексом Российской Федерации и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга о налогах).

Кроме того, полное освобождение образовательных учреждений от уплаты всех видов налогов будет иметь дискриминационный характер по отношению к иным налогоплательщикам, что не соответствует основным началам законодательства о налогах и сборах (статья 3 Налогового кодекса Российской Федерации).

Не урегулирован механизм реализации части 8 статьи 5 законопроекта. Отсутствуют также расчеты финансово-экономических последствий предоставления подобных льгот.

Часть 3 статьи 18 законопроекта, предусматривающая, что с момента регистрации образовательная организация приобретает права юридического лица в части ведения финансово-хозяйственной деятельности, предусмотренной ее уставом и направленной на подготовку к осуществлению образовательной деятельности, противоречит статье 49 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Подпункты "а" и "в" пункта 4 части 2 статьи 19, часть 4 статьи 78, часть 1 статьи 83 законопроекта противоречат законодательству Российской Федерации в части распоряжения имуществом государственных (муниципальных) учреждений.



Часть 10 статьи 83 законопроекта противоречит Федеральному закону "О приватизации государственного и муниципального имущества", который не предусматривает преимущественного права приобретения в качестве способа приватизации.

Положения законопроекта не учитывают нормы Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений", в том числе в части различных принципов финансового обеспечения деятельности федеральных государственных казенных образовательных учреждений (осуществляемого на основе сметы) и финансового обеспечения выполнения государственного задания федеральными государственными бюджетными и автономными образовательными учреждениями (осуществляемого на основе бюджетных субсидий), а также не учитывают особенности, связанные с различием типов образовательных учреждений (казенные, бюджетные, автономные, частные учреждения).

Статья 77 законопроекта содержит указание на государственные (муниципальные) субсидии. Вместе с тем Бюджетный кодекс Российской Федерации не содержит такого понятия.

В целом положения статьи 77, а также статьи 78 законопроекта не корреспондируются с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Положения частей 2 и 3 статьи 26 законопроекта по вопросам оплаты труда педагогических работников не согласуются с общими принципами оплаты труда, установленными Трудовым кодексом Российской Федерации, в частности статьями 130, 133.

Части 2 и 3 статьи 26 законопроекта также вступают во внутреннее противоречие с частью 3 статьи 69 законопроекта.

Кроме того, указанные нормы законопроекта не обеспечены механизмами реализации. Из текста статьи 26 законопроекта не ясно, кем должен быть обеспечен предусматриваемый данной статьей уровень оплаты труда педагогических работников.

Статьями 22, 36, 65 законопроекта обучающимся предоставляются льготы, однако механизм реализации указанных положений законопроектом не определен.

Положения законопроекта, предусматривающие периодичность проведения плановой проверки образовательных организаций органами по контролю и надзору в области образования не чаще одного раза в три года, противоречат пункту 9 статьи 9 Федерального закона "О защите прав



юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

Часть 5 статьи 15 и части 1 и 2 статьи 87 не соответствуют Федеральному закону "О лицензировании отдельных видов деятельности", согласно пункту 40 части 1 статьи 12 которого образовательная деятельность (за исключением деятельности, осуществляемой негосударственными образовательными учреждениями, находящимися на территории инновационного центра "Сколково") подлежит лицензированию в соответствии с данным Федеральным законом.

Частью 7 статьи 22 законопроекта предлагается на педагогических работников федеральных государственных образовательных учреждений, а также на педагогических работников иных государственных и муниципальных образовательных учреждений распространить социальные гарантии (включая гарантии по пенсионному обеспечению), предоставляемые федеральным гражданским служащим и государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации соответственно.

Распространение на педагогических работников социальных гарантий, установленных для государственных гражданских служащих, является необоснованным и повлечет ограничение предусмотренных законодательством академических прав и свобод педагогических работников вследствие возложения на них дополнительных обязанностей и ограничений, характерных для государственных гражданских служащих.

Не поддерживаются положения законопроекта, касающиеся введения двух ступеней высшего профессионального образования (бакалавриат и магистратура) (статья 59). При этом следует учесть, что законопроектом высшим учебным заведениям предоставляется право реализовывать образовательные программы высшего профессионального образования непрерывно с присвоением квалификации "специалист".

Реализация указанных норм законопроекта приведет к несоблюдению принципов преемственности различных уровней высшего профессионального образования, нарушению единства подготовки кадров с высшим профессиональным образованием по конкретным направлениям подготовки (специальностям), предъявлению к выпускникам по таким направлениям подготовки (специальностям) различных квалификационных требований и, как следствие, к разрушению единого образовательного пространства.

Абзацами первыми частей 3 и 4 статьи 77 законопроекта предлагается федеральные нормативы финансового обеспечения реализации основных общеобразовательных программ устанавливать федеральным законом



о федеральном бюджете на соответствующий год (финансовый период), а региональные нормативы финансового обеспечения реализации основных общеобразовательных программ - законом соответствующего субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий год (финансовый период).

Однако законом о бюджете на соответствующий финансовый год (соответствующий финансовый год и плановый период) предусматриваются бюджетные ассигнования, т.е. предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств (статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Необходимо отметить излишнюю детализацию на уровне законопроекта отдельных его положений, которые по общему правилу могут являться предметом регулирования подзаконных нормативных правовых актов. В частности, это касается перечисления в законопроекте конкретных предметов (дисциплин), которые должны входить в состав федерального государственного образовательного стандарта общего образования (часть 8 статьи 48 законопроекта).

Законопроект содержит отдельные положения (детализация условий и порядка оплаты труда, пенсионного, медицинского, социального обеспечения, вопросов трудовой дисциплины педагогических работников и т.д.), которые являются предметом регулирования иных законов (подзаконных нормативных актов) соответствующих отраслей права.

В представленном законопроекте также выявлены коррупциогенные факторы, такие как юридико-лингвистическая неопределенность используемых в законопроекте понятий и определений, широта дискреционных полномочий и отсутствие административных процедур, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения, отсутствие условий или оснований принятия решений.

На основании изложенного Правительство Российской Федерации не поддерживает проект федерального закона.

Заместитель Председателя
Правительства Российской Федерации -
Руководитель Аппарата Правительства
Российской Федерации



В.Володин

