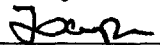


«УТВЕРЖДАЮ»
Зам. Председателя Правительства
Республики Дагестан – министр экономики
и территориального развития
Республики Дагестан

 **Р. А. Юсуфов**

«13» мая 2015 года

Заключение

**о проведении экспертизы Закона Республики Дагестан
от 30 декабря 2013 года № 109 «О методике распределения
субвенций из республиканского бюджета Республики Дагестан,
предоставляемых местным бюджетам на обеспечение 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 образовательных организациях»**

В соответствии с пунктом 2 Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Дагестан в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Республики Дагестан от 29 мая 2014 года № 246 (далее - Порядок), а также Планом проведения экспертизы нормативных правовых актов РД и органов исполнительной власти РД, утвержденным заместителем Председателя Правительства Республики Дагестан - министром экономики и территориального развития РД Р. А. Юсуфовым 30 января 2015 года (далее – План проведения экспертизы), Минэкономразвития РД провело экспертизу Закона РД от 30 декабря 2013 года № 109 «О методике распределения субвенций из республиканского бюджета Республики Дагестан, предоставляемых местным бюджетам на обеспечение 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 образовательных организациях» (далее – Закон РД от 30 декабря 2013 года № 109), опубликованного в газете «Дагестанская правда», № 448-469, 31 декабря 2013 года.

Закон РД от 30 декабря 2013 года № 109 включен в План проведения экспертизы нормативных правовых актов Республики Дагестан и органов исполнительной власти Республики Дагестан на 2015 год на основании предложения Министерства образования и науки Республики Дагестан.

В соответствии с пунктом 7 Порядка и Планом проведения экспертизы сроки проведения экспертизы Закона РД от 30 декабря 2013 года № 109 определены с 16 февраля 2015 года по 15 мая 2015 года.

В ходе проведения экспертизы положений Закона РД от 30 декабря 2013 года № 109 в соответствии с пунктом 9 Порядка в сроки с 16 февраля 2015 года по 16 марта 2015 года проведены публичные консультации с целью выявления положений Закона РД, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Уведомление о проведении публичных консультаций было размещено на официальном сайте РД www.dagorv.ru и сайте Министерства экономики и территориального развития Республики Дагестан www.minec-rd.ru.

Минэкономразвития РД направлены запросы о представлении предложений к проведению экспертизы Закона РД от 30 декабря 2013 года № 109 в Торгово-промышленную палату Республики Дагестан, Дагестанское региональное отделение общественной организации предпринимателей «Опора России», Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Республике Дагестан, Дагестанское региональное отделение Российского союза промышленников и предпринимателей, Дагестанское региональное отделение Ассоциации молодых предпринимателей России, Общественную палату Республики Дагестан, Региональное объединение общероссийской общественной организации «Деловая Россия» (письмо от 17 февраля 2015 года № 07-01/22-650).

Органом исполнительной власти РД, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в данной сфере деятельности является Министерство образования и науки Республики Дагестан, органом исполнительной власти РД, являющимся разработчиком проекта Закона РД, – Министерство финансов РД.

Для проведения экспертного исследования Закона РД от 30 декабря 2013 года № 109 Минэкономразвития РД письмами от 17 февраля 2015 года № 07-01/21-652 и от 26 февраля 2015 года № 07-01/20-739 запросило у Министерства финансов Республики Дагестан и Комитета Народного Собрания Республики Дагестан по бюджету, финансам и налогам материалы, необходимые для проведения экспертизы.

Министерством финансов РД в Минэкономразвития РД запрашиваемые материалы не представлены.

По результатам публичных консультаций, а также запросов в некоммерческие организации замечания и предложения не поступили.

Аналогичные нормативные правовые акты приняты в других субъектах РФ, в том числе: Закон Воронежской области от 3 июня 2013 года № 84-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере образования на территории Воронежской области», Закон Саратовской области от 28 ноября

2013 года № 213-ЗСО «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предоставлению субсидий частным дошкольным образовательным организациям на возмещение затрат на обеспечение образовательной деятельности», постановление Правительства Вологодской области от 3 марта 2014 года № 169 «Об утверждении порядка определения объема и предоставления субсидий на предоставление дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях», Закон Ставропольского края от 26 декабря 2013 года № 122-кз «Об утверждении методик распределения субвенций, предоставляемых бюджетам муниципальных районов и городских округов Ставропольского края из бюджета Ставропольского края на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях Ставропольского края, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях Ставропольского края, а также обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях Ставропольского края» и др.

Региональные нормативные правовые акты приняты в целях реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования, определенных статьей 8 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В соответствии с вышеуказанным федеральным законом к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования отнесены, в том числе:

- 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;

- 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), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Региональное законодательство и Закон РД от 30 декабря 2013 года № 109 разработаны с учетом Методических рекомендаций по введению нормативного подушевого финансирования дошкольных образовательных учреждений, а также Методических рекомендаций по реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению оказания государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного образования (письма Минобрнауки РФ от 1 декабря 2008 года № 03-2782 и от 1 октября 2013 года № 08-1408).

Вместе с тем, методика расчета нормативов финансирования образовательных учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, определенная Законом РД от 30 декабря 2013 года № 109, не в полной мере учитывает установленные федеральным государственным образовательным стандартом дошкольного образования ФГОС ДО (далее – стандарт) требования к реализации дошкольных общеобразовательных программ и требования СанПиН 2.4.1.3049-13.

Данный вывод содержится в экспертном заключении, подготовленном Минобрнауки РФ на основании проведенной экспертизы нормативной правовой базы Республики Дагестан в части финансового обеспечения реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования на соответствие требованиям Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 17 октября 2013 года №1155, Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597, а также санитарно-эпидемиологическим требованиям (приложение № 1).

Согласно заключению Минобрнауки РФ установлено, что в механизмах финансового обеспечения реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования выявлены существенные нарушения действующего федерального законодательства, в том числе свидетельствующие о заведомом необеспечении выполнения прав граждан, закрепляемых федеральным

государственным образовательным стандартом дошкольного образования, со стороны Республики Дагестан.

Полномочия органа государственной власти Республики Дагестан в сфере образования по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных и частных дошкольных образовательных организациях реализуются не в полном объеме.

По результатам экспертизы Минобрнауки РФ рекомендовано пересмотреть действующие подходы к финансированию дошкольного образования, обеспечив установление на уровне субъекта Российской Федерации механизмов финансового обеспечения дошкольного образования, соответствующих требованиям федерального законодательства.

Следует отметить, что при определении объема субсидии из республиканского бюджета Республики Дагестан частным образовательным организациям на реализацию основных общеобразовательных программ также применяется методика расчета нормативов финансирования образовательных учреждений (далее – Методика), определенная Законом РД от 30 декабря 2013 года № 109. Ввиду того, что данная Методика не отвечает требованиям стандарта, это влечет снижение финансирования для них.

Кроме того, затрудняет применение Методики отсутствие информации о соответствующих нормативах. В то время как в других субъектах РФ нормативы финансового обеспечения определены. Например, в Ставропольском крае нормативы финансового обеспечения определены постановлениями Правительства Ставропольского края от 25 декабря 2013 года № 506-п и № 507-п.

В ходе проведения экспертизы Закона РД 30 декабря 2013 года № 109 Минэкономразвития РД также выявлены неточности редакционного характера в обозначениях, применяемых в формульных расчетах.

Так, в формуле расчета коэффициента «Кгорн.привед.» в части 3 статьи 2 Закона РД от 30 декабря 2013 года № 109 отсутствует расшифровка применяемого коэффициента «Уучеб». Отсутствует единообразие в обозначениях применяемых коэффициентов: в части 4 статьи 3 коэффициент «к» определен как коэффициент удорожания в зависимости от различных факторов, а в части 6 статьи 3 тот же коэффициент определяет увеличение ФОТ, связанное с делением классов на группы.

Предложение об изменении редакции данного закона поступило также от Комитета Народного Собрания РД по бюджету, финансам и налогам (письмо от 12 марта 2015 года № 2.2).

В соответствии с пунктом 12 Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов Республики Дагестан в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Республики Дагестан от 29 мая 2014 года № 246,

Минэкономразвития РД письмами от 30 марта № 07-01/21-1299, № 07-01/22-1298 и от 24 апреля 2015 года № 01-01/22-1871 направило на согласование проект данного заключения об экспертизе органу-разработчику (Минфину РД), Комитету Народного Собрания Республики Дагестан по бюджету, финансам и налогам, Минобрнауки РД, Уполномоченному по защите прав предпринимателей в РД, а также некоммерческим организациям, с которыми Минэкономразвития РД заключило соглашения о взаимодействии при проведении ОРВ.

По результатам согласования данного проекта получены отзывы от Комитета Народного Собрания Республики Дагестан по бюджету, финансам и налогам, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в РД, Торгово-промышленной палаты РД, Дагестанского регионального отделения общественной организации предпринимателей «Опора России», согласующие проект заключения об экспертизе без замечаний и предложений.

Замечания и предложения, полученные в ходе согласования проекта заключения об экспертизе, приведены в приложении № 2.

По результатам экспертизы Закона РД от 30 декабря 2013 года № 109 Минэкономразвития РД сделан вывод об отсутствии положений, создающих необоснованные затруднения ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности, ввиду того, что указанный закон определяет отношения между публично-правовыми образованиями в части финансового обеспечения отдельных государственных полномочий Республики Дагестан, переданных для осуществления органами местного самоуправления.

Однако, несоответствие Методики, определенной Законом РД от 30 декабря 2013 года № 109, требованиям федерального законодательства влечет дополнительные расходы частных дошкольных образовательных организаций и, как следствие, населения из-за недофинансирования их на реализацию основных общеобразовательных программ.

В связи с этим, в целях обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования, финансирования образовательных учреждений любой организационно-правовой формы и формы собственности, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования на основе нормативно-подушевого подхода, и приведения его (финансирования) требованиям федерального законодательства, необходимо внесение изменений в Закон РД от 30 декабря 2013 года № 109 согласно настоящему заключению.

**Экспертное заключение Минобрнауки РФ по результатам анализа
нормативно-правовых актов РД, регламентирующих финансовое обеспечение
гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного
дошкольного образования в Республике Дагестан**

В целях проведения экспертизы соответствия нормативно-правовой базы Республики Дагестан в части финансового обеспечения реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования требованиям Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании), федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 17 октября 2013г. № 1155 (далее – Стандарт), Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597, санитарно-эпидемиологических требований был проанализирован пакет нормативно-правовых актов Республики Дагестан, включающий Закон Республики Дагестан от 30 декабря 2013 г. № 109 «О методике распределения субвенций из республиканского бюджета Республики Дагестан, предоставляемых местным бюджетам на обеспечение 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».

На основании проведенной экспертизы выявлены следующие особенности финансового обеспечения дошкольного образования в Республике Дагестан:

1. Используемый порядок расчета потребности в педагогическом персонале, как потребности в часах работы воспитателей, пропорционально продолжительности пребывания детей в группе, свидетельствует о том, что при расчете нормативов финансирования не учитываются потребности образовательных организаций в привлечении дополнительного педагогического персонала для обеспечения выполнения требований Стандарта, в том числе:

- потребность в привлечении педагогических работников, обеспечивающих развитие детей в отдельных областях, сопровождающих детей в подгруппах с целью выполнения требования Стандарта о необходимости непрерывного сопровождения детей (физкультурные, музыкальные работники, педагоги дополнительного образования и пр.);
- потребность в привлечении педагогов-психологов и психологов с

целью

обеспечения выполнения требования Стандарта об использовании при необходимости психологической диагностики детей (п. 3.2.3 Стандарта) и обеспечения выполнения психолого-педагогических условий;

- потребность в работе воспитателей внахлест с целью выполнения требований Стандарта к деятельности педагогических работников по работе с детьми и их семьями, предусматривающими потребность в отрыве воспитателей от непосредственного сопровождения детей в течение рабочего дня;
- потребность в привлечении высококвалифицированных педагогических работников для обеспечения организационно-методического сопровождения процесса реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования, консультационного сопровождения педагогических работников.

2. При расчете нормативов финансирования для групп компенсирующей и комбинированной направленности не учитывается необходимость привлечения к работе с группой дополнительного педагогического работника, имеющего квалификацию для работы с детьми с ограниченными возможностями здоровья. В результате расчет нормативов финансирования делает невозможным выполнение требования п.3.4.4 Стандарта, вследствие значительного недофинансирования групп комбинированной и компенсирующей направленностей.

3. В порядке расчета не учитывается сохранение заработной платы за работниками, проходящими обучение с отрывом от производства, а также выплата отпускных в учреждениях, работающих более 10 месяцев в году.

4. В методике применяется постоянный коэффициент «учитывающий нормативное соотношение ставок заработной платы педагогических работников и ставок заработной платы административно-управленческого, учебно-вспомогательного и обслуживающего персонала», который не учитывает дифференциацию соотношений фонда оплаты труда педагогического и прочего персонала в зависимости от особенностей оказываемых услуг, количества групп (детей) в учреждении, что влияет на эффективность рассчитываемых нормативов финансирования. Кроме того, значение данного коэффициента не приведено.

5. Приведенный порядок расчета потребности в педагогическом персонале, в основе которого продолжительность пребывания детей в организации, при расчете норматива для групп круглосуточного пребывания противоречит положению Стандарта о возможности реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования на протяжении не более 14 часов в сутки.

6. В представленной на рассмотрение методике не учтено требование ч. 2 ст. 99 Закона об образовании, в соответствии с которым нормативы финансирования должны рассчитываться с учетом расходов на обеспечение дополнительного профессионального образования педагогических работников, что ограничивает образовательные организации в возможности

реализации соответствующего права своих работников.

7. Недопустимым является использование в методике параметра «плановое количества дето-дней (дней посещения ребенком образовательной организации) в год», поскольку его учет приводит к необоснованному снижению потребностей в оплате труда, снижению норматива финансирования. В результате гарантии прав граждан обеспечиваются не в должном объеме. Также недопустимо использование параметра «среднее число часов нахождения воспитанника в дошкольном образовательном учреждении в день».

8. Большая часть параметров и коэффициентов, используемых в порядке для расчета нормативов финансирования, в том числе расходы на обеспечение учебного процесса, являются декларативными и не имеют конкретных значений (в том числе и процент расходов на финансирование материальных затрат). В силу того, что установленные в Республике Дагестан нормативы финансирования представлены не были, сомнительным представляется факт использования утвержденной Законом методики для расчета нормативов финансирования.

9. Учитывая декларативный характер отдельных параметров и коэффициентов, используемых в методике (значение которых не приведено), сомнительным является использование параметра фактической наполняемости групп. В случае использования именно фактической наполняемости модель финансирования предполагает установление количества нормативов финансирования сопоставимого с количеством групп дошкольного образования в Республике Дагестан.

Заключение. В результате проведения экспертизы нормативно-правовых актов Республики Дагестан в механизмах финансового обеспечения реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования выявлены существенные нарушения действующего федерального законодательства, в том числе свидетельствующие о заведомом необеспечении выполнения прав граждан, закрепляемых федеральным государственным образовательным стандартом дошкольного образования, со стороны Республики Дагестан.

Полномочия органа государственной власти Республики Дагестан в сфере образования по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных и частных дошкольных образовательных организациях реализуются не в полном объеме. Рекомендуется пересмотреть действующие подходы к финансированию дошкольного образования, обеспечив установление на уровне субъекта Российской Федерации механизмов финансового обеспечения дошкольного образования соответствующих требованиям федерального законодательства.

Прило
к заключению о проведении эксп
от 30 декабря 2013 года № 109 «С
из республиканского бюджета Рес
местным бюджетам на обе
общедоступного и бесплатного дошкол
дошкольных образовательных организа
дошкольного, начального общего
образования в муниципальных общеобразов
дополнительного образования детей в муниципаль

Замечания и предложения, полученные в ходе согласования проекта заклю

№	Замечания и (или) предложения	ОИВ РД и субъекты предпринимательской или иной деятельности
1	«Считаем правомерным внесение изменений в Закон РД от 30 декабря 2013 года № 109, касающихся пересмотра действующих подходов к финансированию дошкольного образования, обеспечив установление на уровне субъекта Российской Федерации механизмов финансового обеспечения дошкольного образования, соответствующих требованиям федерального законодательства. Предложений и замечаний не имеем»»	Общественная палата Республики Дагестан
2	«Считаем, что вносить изменения в Закон РД	Министерство образования и

	от 30 декабря 2013 года № 109 необходимо, учитывая рекомендации Минобрнауки России (письмо от 31 июля 2014 г. № 08-1002).»	науки Республики Дагестан
3	<p>«...Вопросы соблюдения требований образовательных стандартов при расчете объема межбюджетных трансфертов не могут быть предметом рассмотрения в рамках анализа затруднений ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности. Кроме того, приложенное заключение Министерства образования и науки Российской Федерации не имеет реквизитов, не может рассматриваться как юридический документ и не содержит обязательных для исполнения положений.</p> <p>Кроме того, необоснованно указано, что названная методика используется для расчета объема субсидий негосударственным образовательным учреждениям дошкольного образования. В соответствии с частью 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации субсидии юридическим лицам из бюджета субъекта Российской Федерации предоставляются и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов в случаях и порядке,</p>	Министерство финансов Республики Дагестан

предусмотренных законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или актами уполномоченных им органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Рассматриваемый закон не является законом о бюджете, не относится к нормативным правовым актам Правительства Республики Дагестан и не может являться правовым основанием для расчета субсидии негосударственным организациям.

На основании изложенного полагаем необходимым исключить из проекта заключения все положения, не связанные с предметом экспертизы.»

			З б с (о в п о д о л л ф
--	--	--	---