



Законодательное Собрание
Иркутской области
№ ПЗ 454
Дата: 02 03 2020

**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664027, Иркутск, ул. Ленина, 1 тел. 24-16-09,
факс 24-05-24,
ksp38@irksp.ru

Председателю
Законодательного Собрания
Иркутской области

А.В.ВЕДЕРНИКОВУ

"23" сентября 2020 г. № 01/14-1401
На № _____ от " " _____ 2020 г.

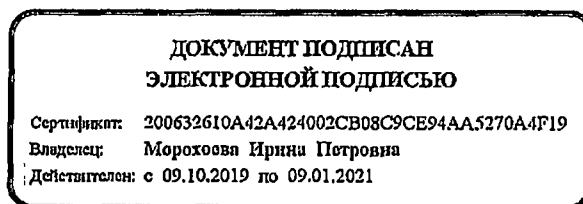
О направлении заключения КСП
Иркутской области от 23.09.2020
№ 14/54-Э

Уважаемый Александр Викторович!

В соответствии со статьей 7 Закона Иркутской области «О Контрольно-счетной палате Иркутской области» направляем Вам заключение КСП Иркутской области от 23.09.2020 № 14/54-Э на проект закона Иркутской области «О внесении изменения в статью 12 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области» (ПЗ-754).

Приложение: на 7 л: в 1 экз.

Председатель



И.П. Морохова

Мулярова Л.Н.
Тел. +7 (3952) 24-19-07

Законодательное Собрание
Иркутской области
Вх. № 5120
Дата 24 09 20 20 г.
на 08 листах, индекс 01-30



КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ №14/54-Э

на проект закона Иркутской области «О внесении изменения в статью 12 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области» (№ ПЗ-754)

« 23 » сентября 2020 г.

г. Иркутск

*Рассмотрено на Коллегии КСП Иркутской области
23.09.2020 и утверждено распоряжением председателя
КСП Иркутской области от 23.09.2020 № 122 -р*

Заключение по результатам экспертизы проекта закона Иркутской области «О внесении изменения в статью 12 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области» (далее – законопроект, проект закона) подготовлено Контрольно-счетной палатой Иркутской области (далее-КСП области) на основании поручения Законодательного Собрания Иркутской области от 07.09.2020 № исх. 2980.

Проект закона подготовлен и внесен в Законодательное Собрание Иркутской области Уполномоченным по правам ребенка в Иркутской области.

Законопроектом предлагается внести изменение в статью 12 Закона Иркутской области № 91-ОЗ¹, изложив в новой редакции часть 7 (3).

Эта часть была введена в статью 12 Законом Иркутской области от 16.07.2020 № 68-ОЗ (вступила в силу с 01.09.2020) и устанавливает расходное обязательство Иркутской области по обеспечению бесплатным питанием:

- обучающихся, **проживающих** в государственных оздоровительных образовательных организациях Иркутской области, нуждающихся в длительном лечении (**санаторные школы**),

- обучающихся, **проживающих** в государственных образовательных организациях Иркутской области, имеющих право реализации основных и дополнительных образовательных программ, не относящихся к типу таких образовательных организаций (**нетиповые образовательные организации**).

Анализируемым законопроектом предлагается распространить меру по обеспечению бесплатным питанием на всех обучающихся в санаторных школах и нетиповых образовательных учреждений, а не только на проживающих в них. А также предлагается дополнить перечень государственных образовательных учреждений, где обучающиеся подлежат обеспечению бесплатным питанием, государственными общеобразовательными организациями Иркутской области с углубленным изучением отдельных предметов, имеющих интернат.

Законопроектом предусмотрено вступление закона в силу через 10 календарных дней после дня его официального опубликования, с распространением действия на правоотношения, возникшие с 1 сентября 2020 года.

¹ Закон Иркутской области от 10.07.2014 № 91-ОЗ «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области» (далее - Закон Иркутской области № 91-ОЗ).

По результатам экспертизы проекта закона КСП области отмечает следующее.

1. Обеспечение обучающихся питанием в случаях и в порядке, которые установлены федеральными законами, законами субъектов РФ отнесено к мерам социальной поддержки и стимулирования обучающихся (п. 2 ч. 2 ст. 34 Федерального закона об образовании²).

Обеспечение питанием обучающихся за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов РФ осуществляется в случаях и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов РФ (ч. 4 ст. 37 Федерального закона об образовании).

Приведенные нормы указывают на то, что Федеральный закон об образовании предоставляет субъектам РФ право по установлению случаев и порядка обеспечения питанием обучающихся в государственных общеобразовательных организациях за счет средств бюджета субъекта РФ.

Статья 37 Федерального закона об образовании Федеральным законом от 01.03.2020 № 47-ФЗ дополнена частью 5, которой предусмотрено предоставление из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ субсидий на софинансирование организации и обеспечения бесплатным горячим питанием обучающихся по образовательным программам начального общего образования. При этом размер, порядок и условия подлежат определению Правительством РФ.

Согласно ч. 1 ст. 37 Федерального закона об образовании организация питания обучающихся возлагается на организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Таким образом, определение корректировкой части 7 (3) статьи 12 Закона Иркутской области № 91-ОЗ расходных обязательств Иркутской области по обеспечению за счет средств областного бюджета бесплатным питанием обучающихся в санаторных школах, нетиповых образовательных организациях, организациях с углубленным изучением отдельных предметов, имеющих интернат, соответствует положениям Федерального закона об образовании.

2. Согласно пояснительной записке к законопроекту, его принятие потребует внесение изменений в Закон Иркутской области от 20.12.2019 № 130-ОЗ «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

Вместе с тем, финансово-экономическое обоснование к проекту закона (далее-ФЭО) отсутствует.

Как отражено в материалах к законопроекту, объем денежных средств на обеспечение питанием обучающихся в санаторных школах и нетиповых образовательных организациях предусмотрен в рамках ВЦП «Повышение эффективности образовательных систем, обеспечивающих современное качество общего образования», мероприятие «Реализация образовательных программ начального, основного и среднего общего образования в государственных образовательных организациях Иркутской области», т. е. фактически обучающиеся в указанных образовательных организациях обеспечиваются бесплатным питанием. Это два учреждения, подведомственные министерству образования Иркутской области: Государственное образовательное казенное учреждение Иркутской области «Санаторная школа-интернат № 4 г. Усолье-Сибирское» и Государственное нетиповое общеобразовательное бюджетное учреждение Иркутской области «Школа-интернат музыкантских воспитанников г. Иркутска».

По информации министерства образования Иркутской области (письма от 11.09.2020 № 02-55-8679/20, от 15.09.2020 № 02-55-8798/20) на 2020 год общий объем

² Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон об образовании).

финансирования на обеспечение питанием обучающихся в указанных учреждениях определен в сумме 5 767,6 тыс. рублей. Количество обучающихся в них на 1 сентября 2020 года составляет 549 человек.

Расчет приведен в таблице:

Категория обучающихся	Кол-во дней питания в год	Размер ст-ти питания в день на 1 чел., рублей	Числ-ть обучающихся по состоянию на 01.09.2020	Стоимость питания, тыс. рублей
Иные обучающиеся (приходящие)	88	89,04	435	3 408,4
Проживающие	112	178,08	66	1 316,4
Сироты	122	178,08	48	1 042,8
Итого			549	5 767,6

КСП области отмечает, что приведенный в таблице размер стоимости питания в день на 1 человека в санаторных школах и нетиповых организациях не утвержден нормативными правовыми актами Правительства Иркутской области, несмотря на то, что одновременно с дополнением статьи 12 частью 7 (3), частью 8 статьи 12 предусмотрено, что нормы расходов на питание устанавливаются Правительством Иркутской области.

То есть, в период с 16.07.2020 до 01.09.2020 (вступление в силу частей 7 (3) и 8 статьи 12 Закона Иркутской области № 91-ОЗ) соответствующий правовой акт, направленный на реализацию закона, не был принят.

Порядок обеспечения питанием обучающихся в санаторных школах и нетиповых организациях в нарушение ст.ст. 34, 37 Федерального закона об образовании, части 8 статьи 12 Закона Иркутской области № 91-ОЗ постановлением Правительства Иркутской области) на момент проведения настоящей экспертизы также не утвержден.

Как сообщило министерство образования Иркутской области, размер стоимости питания в день на 1 человека в указанных значениях рассчитан с целью определения потребности в средствах областного бюджета на текущий год и плановый период в соответствии с приложением к приказу министерства финансов Иркутской области от 06.08.2012 № 35н-мпр «Об установлении порядка и методики планирования бюджетных ассигнований областного бюджета», СанПин 2.4.2409-08. «Санитарно-эпидемиологические требования к организации питания обучающихся в образовательных учреждениях, учреждениях начального и среднего профессионального образования».

Однако следует отметить, что эти правовые акты не позволяют определить конкретный норматив расходов на питание одного обучающегося. Соответственно, указанные значения применяются произвольно, поскольку не утверждены в установленном порядке.

3. Установление расходного обязательства Иркутской области по предоставлению бесплатного питания для обучающихся в государственных общеобразовательных организациях Иркутской области с углубленным изучением отдельных предметов, имеющих интернат, связано с созданием государственного общеобразовательного бюджетного учреждения Иркутской области «Усть-Ордынская гимназия-интернат» (далее-гимназия). Такое областное учреждение создано распоряжением Правительства Иркутской области от 24.04.2020 № 364-рп.

Согласно п. 1.3 Устава учреждения, размещенного на его официальном сайте, учреждение является общеобразовательной организацией.

Основной целью и предметом деятельности учреждения является образовательная деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, обеспечивающим углубленное изучение отдельных учебных предметов.

Предельная штатная численность работников установлена в количестве 120,1 единиц. Зачислено на обучение 285 учащихся. Согласно пояснительной записке к проекту закона, в гимназии обеспечена занятость в течение полного дня: в первой половине дня проводятся учебные занятия, во второй (до 19 ч.) – занятия всех учащихся по общешкольной этнокультурной программе дополнительного образования «Моя малая Родина».

Общеобразовательное учреждение имеет интернат, где дети находятся с понедельника по субботу. На официальном сайте гимназии размещены реквизиты для зачисления родительской платы за горячее питание детей, проживающих в интернате, в размере 7 500 рублей за сентябрь.

В нарушение федерального законодательства учредителем этого образовательного учреждения определена администрация Усть-Ордынского Бурятского округа³, следствием чего стала нерешенность вопроса о питании детей, обучающихся в гимназии, а также проживающих в интернате, с 1 сентября 2020 года.

По информации, представленной администрацией УОБО в ходе экспертизы, наделение администрации УОБО функциями и полномочиями учредителя в отношении гимназии осуществлено в соответствии с действующим законодательством Иркутской области, регулирующим полномочия администрации.

Так, согласно статье 9 Закона Иркутской области от 06.12.2010 № 131-ОЗ «Об Усть-Ордынском Бурятском округе как административно-территориальной единице Иркутской области с особым статусом», администрация округа является исполнительным органом государственной власти Иркутской области, реализующим на территории Усть-Ордынского Бурятского округа задачи создания условий для сохранения, развития и популяризации национальных языков.

В соответствии с подпунктом 3 (1) пункта 7 Положения об администрации УОБО, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 31.03.2011 № 86-пп, администрация УОБО осуществляет функцию участия в организации предоставления общего образования в государственных образовательных организациях Иркутской области, расположенных на территории Усть-Ордынского Бурятского округа.

Однако изложенное не является достаточным основанием для определения какого-либо органа исполнительной власти учредителем общеобразовательного учреждения. Решение должно приниматься в соответствии с законодательством об образовании.

Согласно ч. 1 ст. 10 Федерального закона об образовании система образования включает в себя органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Образование подразделяется на общее образование, профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение, обеспечивающие возможность реализации права на образование в течение всей жизни (непрерывное образование) (ч. 2 ст. 10 Федерального закона об образовании).

Общее образование состоит из уровней:

- 1) дошкольное образование;
- 2) начальное общее образование;
- 3) основное общее образование;
- 4) среднее общее образование.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 8 Федерального закона об образовании создание, реорганизация, ликвидация образовательных организаций субъектов Российской Федерации, осуществление функций и полномочий учредителей образовательных

³ Администрация Усть-Ордынского Бурятского округа – далее администрация УОБО, администрация округа.

организаций субъектов Российской Федерации отнесена к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования.

Таким образом, федеральный закон прямо указывает на тот государственный орган, который вправе быть учредителем общеобразовательного учреждения, без исключений.

Согласно ст. 8 Федерального закона об образовании к полномочиям органов государственной власти в сфере образования относится организация предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов РФ.

Федеральный закон об образовании не предусматривает участие каких-либо исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в организации предоставления общего образования в государственных образовательных организациях.

Пунктом 4 ст. 3 Федерального закона об образовании определено, что государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования основывается, в том числе на принципе единства образовательного пространства на территории Российской Федерации.

Изложенное указывает на то, что специальным отраслевым Федеральным законом об образовании исключена возможность определения учредителем государственного образовательного учреждения государственного органа субъекта РФ по национальному признаку.

Исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим функции по управлению в области общего и профессионального образования, является министерство образования Иркутской области (постановление Правительства Иркутской области от 29.12.2009 № 391/170-пп «О министерстве образования Иркутской области»).

Пунктом 8 этого Положения определено, что министерство от имени Иркутской области осуществляет функции и полномочия учредителя государственных организаций, осуществляющих образовательную деятельность, утверждает их уставы, назначает и увольняет руководителей указанных государственных организаций, осуществляющих образовательную деятельность, а также заслушивает отчеты об их деятельности.

На территории Иркутской области, административно-территориальной единицей которого Усть-Ордынский Бурятский округ, организация предоставления общего образования в государственных образовательных организациях Иркутской области возложена на министерство образования Иркутской области⁴.

С учетом изложенного, осуществление функций и полномочий учредителя государственного общеобразовательного бюджетного учреждения Иркутской области «Усть-Ордынская гимназия-интернат» общеобразовательного учреждения должно быть возложено на министерство образования Иркутской области.

4. По расчетам администрации УОБО, представленным в ходе экспертизы законопроекта, дополнительный объем средств областного бюджета для обеспечения бесплатным питанием учащихся гимназии-интерната на 2020 год составляет 2 060,6 тыс. рублей, на плановый период 2021 и 2022 годов – 4 846,9 тыс. рублей в год.

Расчет произведен исходя из численности обучающихся по категориям, стоимости питания в день, количества дней питания с исключением объема средств федерального бюджета на обеспечение бесплатным горячим питанием обучающихся по программам начального общего образования:

Категории	1-4 класс	5-11 класс	Итого
-----------	-----------	------------	-------

⁴ Положение о министерстве образования Иркутской области, утвержденное постановлением Правительства Иркутской области от 29.12.2009 № 391/170-пп.

				рублей				рублей	
Проживающие в интернате	12	178,08	112	239,3	52	178,08	112	1 037,2	1 276,5
Дети-инвалиды (приходящие)	1	121,0	72	8,7	2	139,0	88	24,5	33,2
Приходящие всего, в т.ч.:	127			936,7					
1-й класс	41	89,04	72	262,8	91	89,04	88	713,0	1 649,7
2-4 классы	86		88	673,9					
Всего на 2020 год									2 959,4
Всего на 2020 год «-» ФБ на питание обучающихся 1-4 классов (592,7 тыс. рублей на 140 чел.)									2 366,7
Проживающие в интернате	12	178,08	234	500,0	52	178,08	234	2 166,9	2 666,9
Дети-инвалиды (приходящие)	1	121,0	165	20,0	2	139,0	204	56,7	77,7
Приходящие всего, в т.ч.:	127			2 164,5					
1-й класс	41	89,04	165	602,4	91	89,04	204	1 652,9	3 817,4
2-4 классы	86		204	1 562,1					
Всего на 2021-2022 годы, ежегодно									6 561,0
Питание проживающих учащихся выпускных классов в период сдачи госэкзаменов									60,6
Итого на питание									6 621,6
Всего на 2021-2022 годы «-» ФБ на питание обучающихся 1-4 классов (1 286,2 тыс. рублей на 140 чел.) «+» индексация 4%									5 548,8

С учетом положений пункта 8 статьи 12 Закона № 91-ОЗ (с изменениями от 16.07.2020, вступившими в силу с 01.09.2020), принятие проекта закона влечет необходимость принятия постановления Правительства Иркутской области, устанавливающего нормы расходов на питание, нормы питания и порядок обеспечения питанием обучающихся в санаторных школах, нетиповых образовательных организациях, а также в государственных общеобразовательных организациях Иркутской области с углубленным изучением отдельных предметов, имеющих интернат.

КСП области отмечает, что в настоящем заключении при расчетах КСП области применены значения стоимости питания, применяемые министерством образования области. При отсутствии утвержденных в установленном порядке норм расходов на питание обучающихся в санаторных школах, нетиповых образовательных организациях, в организации с углубленным изучением отдельных предметов, не представляется возможным объективно рассчитать потребность в бюджетных ассигнованиях областного бюджета для организации бесплатного питания обучающихся в гимназии-интернате.

Аудитор



Л.Н. Мулярова