

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту постановления Государственного Совета
Республики Крым "О проектах федеральных законов"

1. Нормативно-правовое обоснование проекта

Проект постановления разработан в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", статьей 75 Конституции Республики Крым.

2. Обоснование необходимости принятия проекта

Данный проект постановления подготовлен с целью участия Государственного Совета Республики Крым в рассмотрении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения. Так, в Государственный Совет Республики Крым поступило 5 проектов федеральных законов, которые профильные комитеты Государственного Совета Республики Крым рекомендовали не поддерживать.

2.1. Концепция проекта федерального закона № 545157-7 не может быть поддержана на основании нижеследующего.

Проектом федерального закона предлагается дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях нормой, устанавливающей административную ответственность за нарушение требований к реализации и возврату билетов на театрально-зрелищные, культурно-просветительские и зрелищно-развлекательные мероприятия, проводимые театрами, музыкальными и танцевальными коллективами, концертными организациями, концертными залами, цирками и музеями.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Обращаем внимание, что 8 сентября 2018 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации внесен и находится на рассмотрении проект федерального закона под № 545158-7 "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Основы законодательства Российской Федерации о культуре", за нарушение норм которого предлагается ввести административную ответственность данным проектом федерального закона.

При таких обстоятельствах считаем, что до принятия федерального закона № 545158-7 установление административной ответственности за его нарушение является преждевременным.

Также необходимо отметить, что в соответствии с проектом федерального закона № 545158-7 Закон Российской Федерации "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" предлагается дополнить статьей 52.1, в соответствии с частью 8 которой организации культуры, осуществляющие деятельность в области исполнительских искусств, и музеи утверждают порядок возврата билетов на проводимые ими театрально-зрелищные, культурно-просветительские или зрелищно-развлекательные мероприятия, в том числе, в случае отказа от посещения такого мероприятия по инициативе посетителя и возврата именного билета, в соответствии с требованиями, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры.

Проектом федерального закона предусматривается административная ответственность за отказ организации культуры, осуществляющей деятельность в области исполнительских искусств, музея или лица, уполномоченного ими на реализацию билетов, у которых был приобретен билет, возместить стоимость билета в случае отмены, замены или переноса по инициативе таких организаций, однако не предусмотрена ответственность указанных организаций за уклонение от возмещения стоимости билета в случае отказа от посещения мероприятия по инициативе посетителя и возврата именного билета.

Содержащееся в части 1 проектируемой статьи 14.4.3 КоАП правонарушение, а именно: реализация билетов на театрально-зрелищные, культурно-просветительские или зрелищно-развлекательные мероприятия, проводимые театрами, музыкальными и танцевальными коллективами, концертными организациями, концертными залами, цирками и музеями, не уполномоченным в соответствии со статьей 521 Закона Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3612-1 "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" лицом может быть квалифицирована по статье 14.2 КоАП (незаконная продажа товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена). Это отмечено также и в приложенной к проекту федерального закона пояснительной записке.

По статье 14.2 КоАП можно квалифицировать и реализацию билетов, содержащих исправления (проектом федерального закона № 545158-7 предусмотрено, что билеты, содержащие исправления, являются недействительными).

2.2. Концепция проекта федерального закона № 590947-7 не может быть поддержана на основании нижеследующего.

Проектом федерального закона предлагается внести изменения в статьи 47 и 99 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ

"Об образовании в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), которыми установить дополнительные трудовые и социальные гарантии педагогическим работникам.

Концепция проекта федерального закона не в полной мере соответствует федеральному законодательству.

Так, предлагаемые изменения в пункт 4 части 5 статьи 47 Федерального закона № 273-ФЗ об оплате длительного отпуска сроком до одного года в размерах не менее 70 процентов от средней заработной платы за соответствующий период предыдущего учебного года не согласуются с нормами статьи 335 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – Трудовой кодекс), вместе с тем внесение изменений в Трудовой кодекс проект федерального закона не предусматривает.

Кроме того, в соответствии со статьей 335 Трудового кодекса и пунктом 4 части 5 статьи 47 Федерального закона № 273-ФЗ порядок предоставления длительного отпуска определяется в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Согласно пункту 5 Порядка предоставления педагогическим работникам организаций, осуществляющих образовательную деятельность, длительного отпуска сроком до одного года, утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 31 мая 2016 года № 644, оплата продолжительного отпуска за счет средств, полученных организацией от приносящей доход деятельности, определяются коллективным договором.

В проекте федерального закона и финансово-экономическом обосновании проекта федерального закона отсутствуют сведения об источниках финансирования предложенного размера оплаты длительного отпуска или о финансовой возможности образовательных организаций осуществлять оплату длительного отпуска в предложенном размере за счет средств, полученных организацией от приносящей доход деятельности.

Согласно пояснительной записке проект федерального закона направлен на массовое привлечение в систему образования специалистов высокого класса.

Однако положения проектируемых пунктов 8 и 9 части 5 статьи 47 Федерального закона № 273-ФЗ предусматривают получение единовременного пособия и ежемесячной надбавки молодым специалистам, а именно – при условии поступления на работу в год окончания ими образовательной организации. При этом не обосновано установление преимуществ в оплате труда указанной категории педагогических работников по отношению к педагогическим работникам, окончившим образовательные организации ранее года поступления на работу.

Для примера: Государственная программа Российской Федерации "Развитие здравоохранения", утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 года № 1640, предусматривает

предоставление единовременных компенсационных выплат медицинским работникам (врачам, фельдшерам) в возрасте до 50 лет, являющимся гражданами Российской Федерации, не имеющим не исполненных обязательств по договору о целевом обучении, прибывшим (переехавшим) на работу в сельские населенные пункты, либо рабочие поселки, либо поселки городского типа, либо города с населением до 50 тыс. человек и заключившим трудовой договор с медицинской организацией, в размере 1 млн рублей для врачей и 0,5 млн рублей для фельдшеров (приложение № 3 к Программе).

Положения проектируемого пункта 16 части 5 статьи 47 Федерального закона № 273-ФЗ предусматривают получение педагогическим работником в служебных целях персонального компьютера или ноутбука.

Вместе с тем, не предусмотрено установление ограничений относительно стоимости или моделей указанной компьютерной техники, что может повлечь значительные затраты на их приобретение и обслуживание образовательной организацией.

Предлагаемые изменения в часть 8 статьи 47 Федерального закона № 273-ФЗ предусматривают предоставление бесплатно жилой площади с отоплением и освещением или с согласия педагогического работника предоставление компенсации на оплату жилых помещений, отопления и освещения с учетом всех членов семьи, проживающих с педагогическим работником. При этом не предусмотрено установление предельных нормативов площади предоставляемого жилья или компенсации за него, что может повлечь завышенные требования педагогических работников относительно жилой площади и необоснованные расходы на его содержание за счет бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно финансово-экономическому обоснованию реализация проекта федерального закона потребует дополнительных расходов за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Между тем, проектом федерального закона в нарушение статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации не предусмотрены нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств, в том числе, порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Кроме того, проектом федерального закона не учтено право субъектов Российской Федерации законодательными актами устанавливать иные трудовые права, меры социальной поддержки педагогическим работникам (пункт 7 части 5 статьи 47 Федерального закона № 273-ФЗ (в действующей редакции), часть 3 статьи 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации").

2.3. Концепция проекта федерального закона № 610147-7 не может быть поддержана на основании нижеследующего.

Проектом федерального закона предлагается внести изменения в статью 67 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), которыми установить внеочередное право на предоставление места в дошкольных образовательных организациях по месту жительства детям из семей, которые имеют статус многодетной семьи.

Установление внеочередного или первоочередного права на устройство детей в дошкольные образовательные организации по своей правовой природе относится к мерам социальной поддержки определенной категории граждан и устанавливается в законах, определяющих статус этой категории граждан, например, Законом Российской Федерации от 17 января 1992 года № 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации", Федеральным законом от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ "О следственном комитете Российской Федерации", Федеральным законом от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ "О статусе военнослужащих", или специальным законом об установлении мер социальной поддержки отдельных категорий граждан, например, Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС".

Даже в Указе Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 года № 431 "О мерах по социальной поддержке многодетных семей", на который ссылаются авторы законодательной инициативы в пояснительной записке, речь идет о мерах социальной поддержки.

С учетом изложенного полагаем, что установление внеочередного права на устройство детей в дошкольные образовательные организации не является предметом правового регулирования Федерального закона № 273-ФЗ и должно устанавливаться самостоятельным законом как мера социальной поддержки.

В случае же урегулирования данного вопроса в Федеральном законе № 273-ФЗ полагаем необходимым перечисление в нем также иных лиц, имеющих внеочередное или первоочередное право на предоставление места в дошкольных образовательных организациях.

Кроме того, статья 67 Федерального закона № 273-ФЗ, в которую предлагается внести изменения, регулирует организационные вопросы приема на обучение по основным общеобразовательным программам. В связи с этим, положения проекта федерального закона следует вводить самостоятельной статьей либо вносить изменения также в наименование статьи 67, расширяя предмет ее правового регулирования.

Необходимо также отметить следующее.

Как следует из положений статьи 43 Конституции Российской Федерации и части 3 статьи 5 Федерального закона № 273-ФЗ, каждый имеет право на образование. Гарантируются общедоступность и бесплатность

дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 15 мая 2006 года № 5-11 "По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы" указал, что применительно к конституционному праву на общедоступное и бесплатное дошкольное образование в системной связи с конституционным принципом равенства это означает, что каждый ребенок имеет равную с другими, не зависящую от социального происхождения, места жительства, а также иных обстоятельств, возможность развития личности, а равенство возможностей при получении образования предполагает равный доступ в существующие государственные или муниципальные образовательные учреждения.

Закрепляя право на образование и в качестве одного из его элементов – право на общедоступное и бесплатное дошкольное образование в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, Конституция Российской Федерации непосредственно определяет и систему гарантирования этого права, предполагающую, в том числе, что государство и муниципальные образования – исходя из конституционного требования общедоступности дошкольного образования независимо от места жительства – обязаны сохранять в достаточном количестве имеющиеся дошкольные образовательные учреждения и при необходимости расширять их сеть (пункт 2.1).

2.4. Концепция проекта федерального закона № 611622-7 не может быть поддержана на основании нижеследующего.

Проектом федерального закона предлагается внести изменения в статью 37 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), предусматривающие при организации питания обучающихся, получающих начальное общее образование, обеспечение питьевым молоком, кисломолочными продуктами, соком прямого отжима в индивидуальных упаковках в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, по нормам и критериям, определяемым федеральным органом

исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, за счет средств федерального бюджета и средств бюджетов субъектов Российской Федерации в пропорциях, определяемых Правительством Российской Федерации.

Вместе с тем обращаем внимание, что на проект федерального закона имеется отрицательное заключение Правительства Российской Федерации от 10.12.2018 № 10126п-П8.

В соответствии с частью 4 статьи 37 Федерального закона № 273-ФЗ на органы государственной власти субъектов Российской Федерации возложено полномочие по установлению случаев и порядка обеспечения питанием обучающихся за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации, а на органы местного самоуправления – за счет бюджетных ассигнований местных бюджетов.

В соответствии с частью 2 статьи 8 Федерального закона № 273-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право на дополнительное финансовое обеспечение мероприятий по организации питания обучающихся в муниципальных образовательных организациях и обучающихся в частных общеобразовательных организациях по имеющим государственную аккредитацию основным общеобразовательным программам. Предлагаемые законопроектом изменения необоснованно ограничивают самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении возложенных на них полномочий, предусмотренных Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", а также самостоятельность органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Совместным приказом Минздравсоцразвития России № 213н и Минобрнауки России № 178 от 11 марта 2012 года утверждены методические рекомендации по организации питания обучающихся и воспитанников образовательных учреждений, согласно которым при организации питания рекомендуется учитывать индивидуальные особенности обучающихся и воспитанников образовательных учреждений (потребность в диетическом питании, пищевая аллергия) и включать в рационы питания все группы продуктов, в том числе молоко, молочные продукты и соки натуральные. Приказом Минздрава России от 19 августа 2016 года № 614 утверждены рекомендуемые рациональные нормы потребления детьми пищевых продуктов, отвечающие современным требованиям здорового питания. Согласно Санитарно-эпидемиологическим требованиям к организации питания обучающихся в общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального и среднего профессионального образования (СанПиН 2.4.5.2409-08), утвержденным

постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 23 июля 2008 года № 45, в рекомендуемые среднесуточные наборы пищевых продуктов, в том числе используемые для приготовления блюд и напитков, для обучающихся общеобразовательных учреждений включено молоко в объеме 300 мл, соки плодоовощные, напитки витаминизированные, в том числе, инстантные 200 мл, фрукты (плоды) свежие – 200 г. Кисломолочные продукты рекомендуется включать в рацион 1 раз в 2–3 дня.

Таким образом, наличие в рационе учащихся молока, кисломолочных продуктов, фруктов и соков предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации. Кроме того, Роспотребнадзор обращает внимание, что число детей с непереносимостью молока или аллергическими реакциями на соки ежегодно увеличивается, в связи с этим Роспотребнадзор считает излишним вносить изменения в федеральное законодательство, связанные с обязательным введением обеспечения питьевым молоком и соками прямого отжима в образовательных организациях. Вместе с тем, учитывая, что учащиеся большую часть времени находятся в образовательных организациях, необходимо в первую очередь организовать полноценное, сбалансированное горячее питание с выполнением всех норм питания, в том числе по молоку, молочным продуктам и сокам. Практическая реализация предлагаемого законопроекта может создать риски того, что полноценное горячее питание в общеобразовательных организациях будет подменено выдачей молока и соков. На основании вышеизложенного определение медицинских противопоказаний к употреблению отдельных видов продуктов питания потребует проведения дополнительных медицинских обследований всех учащихся. Помимо этого в проект федерального проекта "Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек" национального проекта "Демография" включены мероприятия, предусматривающие внесение изменений в санитарноэпидемиологические требования к организации питания на объектах социальной инфраструктуры с учетом принципов здорового питания в целях укрепления здоровья обучающихся и воспитанников, профилактики инфекционных и неинфекционных заболеваний, а также совершенствование государственного регулирования в области качества производства пищевой продукции, отвечающей принципам здорового питания, в том числе обогащенной витаминами и микроэлементами. Согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту его принятие повлечет дополнительные расходы консолидированного бюджета Российской Федерации. В нарушение статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации в законопроекте отсутствуют положения, определяющие источники и порядок исполнения новых расходных обязательств. Кроме того, положения законопроекта не соответствуют установленному статьей 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации принципу самостоятельности

бюджетов, согласно которому недопустимо установление расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств двух и более бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

2.5. Концепция проекта федерального закона № 627523-7 не может быть поддержана на основании нижеследующего.

Проектом федерального закона предлагается исключить часть 4 статьи 22 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", которой установлено, что предельная величина базы для начисления страховых взносов определяется законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также исключить из статьи 5 Федерального закона от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования" (далее – Федеральный закон № 165-ФЗ), определяющей полномочия федеральных органов государственной власти в системе обязательного социального страхования, полномочие по установлению предельной величины базы для начисления страховых взносов.

Следует обратить внимание, что изменения в статью 5 Федерального закона № 165-ФЗ предлагается внести также путем внесения изменений в изменяющий его Федеральный закон № 213-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования".

В то же время согласно пункту 57 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.11.2003 № вн2-18/490) изменения всегда вносятся только в основной законодательный акт. Вносить изменения в основной законодательный акт путем внесения изменений в изменяющий его законодательный акт недопустимо.

Также обращаем внимание, на то, что к проекту федерального закона приложено отрицательное заключение Правительства Российской Федерации от 07.07.2017 № 4779п-1Т12 на проект федерального закона, касающейся вопроса отмены с 2019 года предельной величины базы для исчисления страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

3. Цели и задачи проекта

Целью данного проекта постановления является представление в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации отзывов на проекты федеральных законов по предметам совместного ведения.

4. Финансово-экономическое обоснование

Реализация данного проекта постановления не потребует финансирования из федерального бюджета и бюджета Республики Крым.

5. Прогноз последствий принятия проекта

Принятие данного проекта постановления позволит обеспечить участие Государственного Совета Республики Крым в рассмотрении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов по предметам совместного ведения.

Депутат
Государственного Совета
Республики Крым

С. А. ТРОФИМОВ