



ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДУМА ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ

Россия, 634050, г. Томск, пл. Ленина, 6
www.duma.tomsk.ru

тел. (3822) 51-04-81, факс (3822) 51-06-02
duma@tomsk.gov.ru

13.12.2016

№ 1-022/4482-16

О законодательной инициативе
Законодательной Думы Томской области

Председателю
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации
В.В.Володину

Уважаемый Вячеслав Викторович!

В соответствии с постановлением Законодательной Думы Томской области от 24.11.2016 № 132, руководствуясь статьей 104 Конституции Российской Федерации, вносим в порядке реализации права законодательной инициативы на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (в части исключения рабочих тетрадей, контурных карт, иных аналогичных практикумов из состава учебных изданий, которые передаются обучающимся образовательной организацией бесплатно и об исключении их из состава библиотечного фонда образовательной организации)».

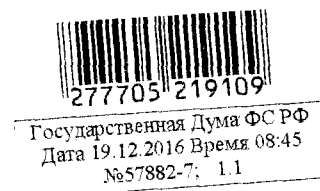
Приложения:

1. Копия постановления Законодательной Думы Томской области от 24.11.2016 № 132 на 9 л. в 1 экз.;
2. Дискета с электронным вариантом постановления Законодательной Думы Томской области от 24.11.2016 № 132 (1 шт.).

С уважением,

О.В. Козловская

К.В. Марьясова
(3822) 510-160





ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ДУМА ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

24.11.2016 № 132

г. Томск

О законодательной инициативе Законодательной Думы Томской области по внесению в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (в части исключения рабочих тетрадей, контурных карт, иных аналогичных практикумов из состава учебных изданий, которые передаются обучающимся образовательной организацией бесплатно и об исключении их из состава библиотечного фонда образовательной организации)

Рассмотрев проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (в части исключения рабочих тетрадей, контурных карт, иных аналогичных практикумов из состава учебных изданий, которые передаются обучающимся образовательной организацией бесплатно и об исключении их из состава библиотечного фонда образовательной организации),

Законодательная Дума Томской области ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Внести в порядке реализации права законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (в части исключения рабочих тетрадей, контурных карт, иных аналогичных практикумов из состава учебных изданий, которые передаются обучающимся образовательной организацией бесплатно и об

исключении их из состава библиотечного фонда образовательной организации) согласно приложению.

2. Направить проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (в части исключения рабочих тетрадей, контурных карт, иных аналогичных практикумов из состава учебных изданий, которые передаются обучающимся образовательной организацией бесплатно и об исключении их из состава библиотечного фонда образовательной организации) в Правительство Российской Федерации для получения заключения.

3. Поручить председателю комитета Законодательной Думы Томской области по труду и социальной политике (Глок) представлять указанную законодательную инициативу при ее рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

4. Направить указанный проект федерального закона депутатам Государственной Думы, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Томской области и законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации с просьбой поддержать.

Председатель
Законодательной Думы
Томской области



О.В.Козловская

Приложение к постановлению
Законодательной Думы
Томской области
от 24.11.2016 № 132

Вносится Законодательной Думой
Томской области

№ 57882-4

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»

Статья 1

Внести в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 года (Собрание законодательства Российской Федерации, 2012, № 53, ст. 7598; 2014, № 30 (часть I), ст. 4257; 2016, № 27 (часть II), ст. 4246) следующие изменения:

1) в пункте 10 части 1 статьи 8 после слов «учебными пособиями» дополнить словами «, за исключением учебных изданий, используемых на невозвратной основе в течение одного учебного цикла (учебной четверти, полугодия, учебного года) для индивидуальной самостоятельной работы обучающегося непосредственно в данных учебных изданиях, – рабочих тетрадей, контурных карт, иных аналогичных практикумов»;

2) в части 1 статьи 18 после слов «учебные пособия» дополнить словами «, за исключением учебных изданий, используемых на невозвратной основе в течение одного учебного цикла (учебной четверти, полугодия, учебного года) для индивидуальной самостоятельной работы обучающегося непосредственно в данных учебных изданиях, – рабочих тетрадей, контурных карт, иных аналогичных практикумов»;

3) в статье 35:

а) в части 1 после слов «учебные пособия» дополнить словами «(за исключением учебных изданий, используемых на невозвратной основе в течение

одного учебного цикла (учебной четверти, полугодия, учебного года) для индивидуальной самостоятельной работы обучающегося непосредственно в данных учебных изданиях, – рабочих тетрадей, контурных карт, иных аналогичных практикумов»);

б) в части 2:

после слов «учебными пособиями» дополнить словами «(за исключением учебных изданий, используемых на невозвратной основе в течение одного учебного цикла (учебной четверти, полугодия, учебного года) для индивидуальной самостоятельной работы обучающегося непосредственно в данных учебных изданиях, – рабочих тетрадей, контурных карт, иных аналогичных практикумов)»);

дополнить абзацем следующего содержания:

«Обеспечение обучающихся учебными изданиями, используемыми на невозвратной основе в течение одного учебного цикла (учебной четверти, полугодия, учебного года) для индивидуальной самостоятельной работы обучающихся непосредственно в данных учебных изданиях, – рабочими тетрадями, контурными картами, иными аналогичными практикумами, осуществляется обучающимися самостоятельно либо их родителями (законными представителями).»);

4) в части 11 статьи 79 после слов «учебные пособия» дополнить словами (за исключением учебных изданий, используемых на невозвратной основе в течение одного учебного цикла (учебной четверти, полугодия, учебного года) для индивидуальной самостоятельной работы обучающегося непосредственно в данных учебных изданиях, – рабочих тетрадей, контурных карт, иных аналогичных практикумов), приобретаемых обучающимися либо их родителями (законными представителями) самостоятельно)».

Президент
Российской Федерации

Пояснительная записка
к проекту постановления Законодательной Думы Томской области «О
законодательной инициативе Законодательной Думы Томской области во
внесению в Государственную Думу Российской Федерации проекта
федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон
«Об образовании в Российской Федерации»
(в части исключения рабочих тетрадей, контурных карт, иных аналогичных
практикумов из состава учебных изданий, которые передаются обучающимся
образовательной организацией бесплатно и об исключении их из состава
библиотечного фонда образовательной организации)

Законопроектом предлагается закрепить в федеральном законе положения о том, что обеспечение обучающихся учебными изданиями, используемыми на невозвратной основе в течение одного учебного цикла (учебной четверти, полугодия, учебного года) для индивидуальной самостоятельной работы обучающихся непосредственно в данных учебных изданиях, – рабочими тетрадями, контурными картами, иными аналогичными практикумами, осуществляется обучающимися самостоятельно либо их родителями (законными представителями). Кроме того, предлагается внести уточнение, что подобные учебные издания не включаются в состав библиотечного фонда образовательной организации.

Необходимость совершенствования законодательства в данной части возникла оттого, что имеется уже достаточно длительная (с момента действия Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», далее – Закон № 273-ФЗ) неоднозначная практика правоприменения соответствующих норм.

Большинство судов (включая суды в Томской области) возлагают ответственность по обеспечению бесплатно учеников рабочими тетрадями на руководителей образовательных организаций, соответствующие органы управления образованием.

Это подтверждается многочисленной судебной практикой¹ (как в Томской области, так и во многих иных субъектах РФ), все заявления и иски (в основном, по инициативе прокуроров) удовлетворены.

При этом, например, по решению Кедровского городского суда Томской области от 05.09.2014, суд указал, что «Отсутствие денежных средств, само по себе, не может расцениваться в качестве объективного обстоятельства, препятствующего исполнению решения суда, и служить основанием для рассрочки исполнения судебного решения. Неисполнение решения суда по данному основанию связано исключительно с экономическими интересами должника, которые, при наличии вступившего в законную силу решения суда, не могут иметь

¹ решение Октябрьского районного суда г.Томска 24.03.2015 года № 2-713/2015 (по иску прокурора Октябрьского района г.Томска); апелляционное определение Томского областного суда № 33-3278/2014 от 18.11.2014 по делу № 33-3278/2014 (по частной жалобе муниципального бюджетного общеобразовательного учреждения г.Кедрового на определение Кедровского городского суда Томской области от 05.09.2014 о рассрочке исполнения решения Кедровского городского суда Томской области от 18.04.2014 по иску прокурора г.Кедрового); решение Арсеньевского городского суда Приморского края от 13.10.2014 № 2-1231/2014 (по исковым заявлениям прокурора г. Арсеньева); решения Троицкого городского суда Челябинской области от 17.06.2015 № 2-821/2015, от 22.05.2015 № 2-644/2015, от 22.05.2015 № 2-643/2015, от 19.05.2015 № 2-666/2015; решение Верхнеколымского районного суда (Республика Саха (Якутия) № 2-144/2016 от 22.03.2016 по делу № 2-144/2016; решение Первоуральского городского суда (Свердловская область) № 2-3632/ от 28.12.2015 по делу № 2-3632/2015 и многие другие по всем субъектам Российской Федерации //http://sudact.ru/regular;

приоритет перед восстановлением законных прав взыскателя, действующего в интересах неопределенного круга лиц, на общедоступность и бесплатность образования».

Однако, иные выводы, на которых основана настоящая пояснительная записка, следуют из судебной практики Верховного Суда Республики Коми и Автозаводского районного суда г. Тольятти Самарской области².

Буквальное толкование нормы статьи 35 Закона № 273-ФЗ свидетельствует о праве обучающегося получить в пользование бесплатно на время получения образования учебники и учебные пособия в четко установленных пределах, а именно, – в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами (ФГОС), федеральными государственными требованиями, образовательными стандартами, а также определенным образовательной организацией списком учебников в соответствии с утвержденным федеральным перечнем учебников, рекомендованных к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования организациями, осуществляющими образовательную деятельность, и списком учебных пособий, допущенных к использованию при реализации указанных образовательных программ (ч. 4 ст. 18, п. 2 ч. 3 ст. 28 Закона № 273-ФЗ).

Ведомственные подзаконные правовые акты – ГОСТ 7.60-2003³ и СанПиН 2.4.7.1166-02⁴ – выделяют среди иных учебных изданий рабочую тетрадь в самостоятельный раздел («рабочая тетрадь» и «практикум» соответственно), поскольку она используется только для индивидуальной самостоятельной работы.

Оснований полагать, что рабочие тетради являются составной частью учебника, дополняют или заменяют его, не имеется, поэтому к учебному пособию по смыслу действующих нормативных актов их отнести нельзя. Кроме того, учебное пособие должно быть официально утверждено в качестве данного вида издания.

Рабочие тетради являются самостоятельным видом учебного издания. Их использование в образовательном процессе направлено на качественное преподавание учебной дисциплины, оказание помощи учителю в планировании и подготовке к урокам, повышение методического уровня преподавания. Кроме того, такие тетради способствуют повышению познавательной активности ребенка, формированию и развитию его интеллектуальной деятельности, успешному и творческому освоению знаний и служат хорошим подспорьем для закрепления и повторения пройденного материала⁵.

Образовательная организация самостоятельна в выборе образовательных программ и используемых в образовательном процессе учебных изданий, заявка на приобретение за счет государственных средств учебной литературы формируется школой с учетом утвержденных перечней, куда рабочие тетради не включены, и их

² Апелляционное определение Верховного Суда Республики Коми от 22 мая 2014 г. по делу № 33-2365/2014, Решение Автозаводского районного суда г. Тольятти Самарской области от 06.05.2015 № 2-4601/2015

³ ГОСТ 7.60-2003. Межгосударственный стандарт. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Издания. Основные виды. Термины и определения (введен Постановлением Госстандарта России от 25.11.2003 N 331-ст)

⁴ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 20.11.2002 N 38 «О введении в действие Санитарных правил и нормативов» (вместе с «СанПиН 2.4.7.1166-02. 2.4.7. Гигиена детей и подростков. Гигиенические требования к изданиям учебным для общего и начального профессионального образования. Санитарные правила и нормативы», утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 07.10.2002)

⁵ Письмо Министерства образования Российской Федерации от 13.06.1997 № 740/14-12

использование в образовательном процессе зависит от усмотрения самого образовательного учреждения. Действующее законодательство не содержит нормы, предусматривающей обеспечение учащегося всем комплексом учебной литературы и вспомогательным материалом.

Педагогическими работниками школы в образовательном процессе могут использоваться различные методики обучения, которые позволяют достичь освоения учащимися образовательной программы и без использования рабочих тетрадей.

Также следует отметить, что рабочие тетради не предназначены для многократного использования, поскольку ученики работают непосредственно в данных тетрадях, в связи с чем, они не могут использоваться на возвратной основе, являться предметом заказа и входить в состав библиотечного фонда школьной библиотеки.

Таким образом, на школу не может быть возложена обязанность обеспечить каждого учащегося рабочими тетрадями и иными подобными им практикумами.

Мнения работников прокуратуры также расходятся.

Результаты проверок, проведенных прокурорами городов и районов Томской области за период 2013-2015 г.г. свидетельствуют о том, что при получении детьми образования допускались многочисленные нарушения законодательства по фактам необеспечения учащихся учебной литературой (в основном это касалось учебников, но встречались ситуации и по учебным пособиям, которым были отнесены рабочие тетради). Так, например, в 2013 году по области горрайпрокурорами в указанной сфере было выявлено 1183 нарушения (26 % от общего числа выявленных нарушений), в 2014 году – 2291 нарушение (42 %), по итогам 2015 года – также более двух тысяч нарушений (40%).

Однако, Генеральная прокуратура России ещё в 2015 году предложила Минобрнауки России нормативно определить, должны ли школьникам предоставляться рабочие тетради бесплатно вместе с учебниками.

В различных регионах отсутствует единообразная практика – в одних школах обеспечивают рабочими тетрадями бесплатно, в других отказывают, и родители приобретают их за свой счет. По данным Генпрокуратуры⁶ в Татарстане, Хабаровском крае, Санкт-Петербурге рабочие тетради в школах предоставляются детям бесплатно. А в Самарской области администрации школ отказываются это делать, обосновывая, в частности, тем, что тетради предназначены для индивидуального и однократного использования. Подобная ситуация складывается в Якутии и Архангельской области. В Томской области образовательные организации также столкнулись с данной проблемой.

Аналогично рабочим тетрадям используются контурные карты, иные практикумы.

Данная проблема обсуждалась на Координационном Совете по образованию МАСС 17.11.2015⁷, на парламентских слушаниях Законодательной Думы Томской области, проведенных 06.11.2015, отражена в отчёте по результатам мониторинга правоприменения Закона Томской области от 12.08.2013 № 149-ОЗ «Об образовании в Томской области» (в части анализа правоотношений, связанных с

⁶ «Генпрокуратура предложила бесплатно раздавать тетради в школах»// <http://www.utro.ru/news/2016/04/04/1276950.shtml>; // <http://tsargrad.tv/news/2016/04/04/genprokuratura-predlozhila-besplatno-razdavati-tetrad-i-v-shkolah>

⁷ Решение Координационного Совета по образованию Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское соглашение» (проходившего в рамках III Всероссийского съезда «Школьное математическое образование» 17.11.2015, г.Новосибирск) <http://www.sibacc.ru/upload/iblock/d87/d874b1cae5f7fc388f906aa4f8022c07.pdf>

нормативным финансированием образовательных организаций, реализующих программы общего образования), проведённого комитетом Законодательной Думы Томской области по труду и социальной политике в 2016 году, инициатива поддержана Администрацией Томской области (письмо от 06.05.2016 № ОП-228 прилагается).

Рисков после принятия законопроекта не усматривается. В качестве возможных социально-экономических последствий допускается ситуация, когда определённые категории семей (малоимущих, находящихся в трудной жизненной ситуации) не будут способны обеспечить своих детей необходимыми учебными изданиями. Данный вопрос может быть решен посредством предоставления адресных мер социальной поддержки. Иными возможными последствиями допускается недовольство некоторых родителей (законных представителей) подобного рода обязательствами, возложенными на семьи. Однако необходимо упомянуть, что в первую очередь на родителях (законных представителях) лежит обязанность обеспечить получение их детьми общего образования (ч.ч. 1, 4 ст. 44 Закона № 273-ФЗ). Поэтому родители (законные представители) участвуют в обеспечении своих детей всеми расходными материалами, необходимыми для получения образования.

Финансово-экономическое обоснование
к проекту постановления Законодательной Думы Томской области «О
законодательной инициативе Законодательной Думы Томской области во
внесению в Государственную Думу Российской Федерации проекта
федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской
Федерации»
(в части исключения рабочих тетрадей, контурных карт, иных аналогичных
практикумов из состава учебных изданий, которые передаются обучающимся
образовательной организацией бесплатно и об исключении их из состава
библиотечного фонда образовательной организации)

В связи с принятием проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (в части исключения рабочих тетрадей, контурных карт, иных аналогичных практикумов из состава учебных изданий, которые передаются обучающимся образовательной организацией бесплатно и об исключении их из состава библиотечного фонда образовательной организации) дополнительного финансирования из средств бюджетов не потребуется.

Перечень
актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими
силу, приостановлению, изменению и принятию в связи с принятием
проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон
«Об образовании в Российской Федерации»
(в части исключения рабочих тетрадей, контурных карт, иных аналогичных
практикумов из состава учебных изданий, которые передаются обучающимся
образовательной организацией бесплатно и об исключении их из состава
библиотечного фонда образовательной организации)

В связи с принятием проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (в части исключения рабочих тетрадей, контурных карт, иных аналогичных практикумов из состава учебных изданий, которые передаются обучающимся образовательной организацией бесплатно и об исключении их из состава библиотечного фонда образовательной организации) не потребуется признание утратившими силу, приостановление, изменение и принятие каких-либо актов федерального законодательства.