

Вопрос.

Кто и каким образом должен оплачивать расходы по транспортировке детей до образовательного учреждения и обратно, если они проживают в поселении, входящем в состав муниципального района, но учатся в школе, расположенной в границах городского округа.

Ответ.

1. Право на образование относится к числу конституционных (ст. 43 Конституции РФ), следовательно должно реализовываться с учетом принципа равенства, в том числе вне зависимости от места проживания. Соответствующие гарантии установлены в действующем законодательстве:

- в Федеральном законе от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 01.05.2017) "Об образовании в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон «Об образовании»); согласно ч. 4 ст. 67 Закона в приеме в государственную или муниципальную образовательную организацию может быть отказано только по причине отсутствия в ней свободных мест, но не места проживания обучающегося. Вместе с тем, в ч. 3 данной статьи говорится о том, что образовательная организация закреплена за соответствующей территорией;

- в Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 07.06.2017) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ); если в большинстве формулировок вопросов местного значения есть указания на то, что данная деятельность осуществляется в пределах муниципального образования, то в отношении оказания образовательных услуг такое указание отсутствует.

Вместе с тем, организация предоставления образовательных услуг находится в компетенции органов местного самоуправления, которые имеют определенную территориальную юрисдикцию и не могут принимать решения, распространяющиеся за пределы территории муниципального образования. Это, в первую очередь, связано с организацией подвоза обучающихся к образовательному учреждению. Возложение на органы местного самоуправления одного муниципального образования обязанности организовывать подвоз обучающихся с территории другого муниципального образования предполагает принятие решений, имеющих определенную юрисдикционную экстерриториальность.

Таким образом, в действующем законодательстве установлена определенная коллизия конституционных ценностей, связанных с одной стороны с необходимостью сохранения самостоятельности местного самоуправления, а с другой – реализации права на образование.

В результате органы местного самоуправления становятся заложниками данной коллизии – при наличии свободных мест отказать в приеме не могут; не обладают полномочиями по организации транспортировки обучающегося по территории другого муниципального образования.

С другой стороны, обучающиеся, которые в силу определенных причин выбирают образовательное учреждение за рамками своего проживания, должны осознавать, что в этом случае они могут претерпевать определенные негативные последствия, связанные с удалённостью школы от места их проживания.

В этом случае возникает вопрос о пределах осуществления деятельности по организации образовательных услуг. Конституционный Суд Российской Федерации уже обращал внимание на то, что содержание термина "*организация*", используемого в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" при определении вопросов местного значения, должно раскрываться с учетом специального отраслевого законодательного регулирования и что в любом случае этот термин *не может автоматически трактоваться как предполагающий всю полноту ответственности муниципальных образований в соответствующей сфере деятельности* (Постановления от 29.03.2011 N 2-П и от 13.10.2015 N 26-П). В противном случае допускалась бы как возможность произвольного возложения на муниципальные образования публично-правовых обязательств,

так и возможность выхода самих муниципальных образований за пределы своей компетенции и тем самым - вмешательства в вопросы, относящиеся к предметам ведения и полномочиям иных публично-правовых образований.

В данном случае возможна, например, такая конструкция. Органы местного самоуправления муниципального образования осуществляют транспортное обеспечение обучающегося, если место его проживания находится в пределах данного муниципального образования. Если обучающийся сам выбирает образовательное учреждение, которое находится в границах иного муниципального образования, то и добираться до образовательного учреждения, должен самостоятельно. Вместе с тем, органы власти могут предусмотреть механизмы социальной поддержки таких обучающихся, выделения дополнительных трансфертов местному бюджету для возмещения расходов по транспортировке обучающегося.

2. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 03.06.2013 N 467 (ред. от 26.06.2015) "О мерах по осуществлению перехода к нормативно-подушевому финансированию имеющих государственную аккредитацию образовательных программ высшего профессионального образования" должны применяться новые правила финансирования образовательных организаций, основанные на нормативно-подушевом финансировании. Приказом Минобрнауки России от 22.09.2015 N 1040 утверждены общие требования к определению нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере образования, науки и молодежной политики, применяемых при расчете объема субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) государственным (муниципальным) учреждением". Иными словами, **действует принцип «деньги следуют за учеником».**

Реализация этого принципа осуществляется на трех следующих уровнях:

- на уровне межбюджетных отношений (бюджет субъекта РФ – муниципальный бюджет);
- на уровне внутрибюджетных отношений (муниципальный бюджет – смета расходов образовательного учреждения);
- на уровне образовательного учреждения.

Определение точного количества обучающихся на текущий учебный год и принятие очередного бюджета происходит в разные временные отрезки – зачисление обучающихся происходит перед началом учебного года, когда бюджет на текущий год уже давно принят. Механизмы оперативного перераспределения средств между бюджетами разных муниципальных образований в связи с переходом незначительного количества школьников из школы, находящейся в юрисдикции одного муниципального образования (например, муниципального района), в школу, находящуюся в юрисдикции другого муниципального образования (например, городского округа), только начинают формироваться (для этого требуется внесение изменений не только в бюджеты соответствующих муниципальных образований, но и бюджет субъекта РФ (как правило, трансферты для муниципальных районов и городских округов проходят по разным строкам бюджетов субъектов РФ).

Кроме того, предусмотрены разные нормативы для городских и сельских, особенно, малокомплектных, школ¹. В настоящее время в действующем законодательстве отсутствует четкое установление того каким образом городская школа будет получать финансирование за обучающегося, перешедшего из сельской малокомплектной школы (например, для завершения

¹ См., напр.: Постановление Правительства Республики Башкортостан от 24.01.2017 N 15 "О нормативах финансового обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования и дополнительного образования в муниципальных образовательных организациях Республики Башкортостан на 2017 год"; Постановление Правительства Республики Башкортостан от 03.02.2016 N 30 "О нормативах финансового обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования и дополнительного образования в муниципальных образовательных организациях Республики Башкортостан на 2016 год".

обучения в старших классах); этот вопрос относится к пробелам в правовом регулировании. Далеко не во всех субъектах РФ установление нормативов подушевого финансирования является прозрачным. Так, по данным ВШЭ довольно фиктивными являются нормативы, установленные для школ республик Алтай, Башкортостана, Ингушетия, Кабардино-Балкарии².

Анализ нормативов, устанавливаемых в Республике Башкортостан, показывает, что для конкретных муниципальных образований устанавливаются отдельные нормативы, связанные с оплатой работы учителей, обеспечением учебной литературой и т.п. Анализ нормативных правовых актов Республики Башкортостан показывает, что в размер субвенции, выделяемым местным бюджетам, включаются расходы, которые прямо обозначены в Федеральном законе № 184-ФЗ (на учебники, на зарплату учителей и т.п.)³; предусматриваются дотации на обеспечение сбалансированности местных бюджетов, которые устанавливаются для каждого муниципального района и городского округа отдельно. Складывается впечатление, что **региональные органы государственной власти включают перевозку обучающихся в вопрос местного значения по организации образовательных услуг органами муниципального района и городского округа и не выделяют в составе подушевого норматива.**

3. В соответствии со статьей 40 Федерального закона «Об образовании» транспортное обеспечение включает:

- организацию бесплатной перевозки до образовательных организаций и обратно в случаях, установленных в Законе (перевозка осуществляется учредителем образовательной организации; в Законе говорится о перевозке между поселениями);
- предоставление мер социальной поддержки при проезде на общественном транспорте.

В Законе довольно четко обозначено, что перевозка осуществляется между поселениями, что выглядит вполне логично, если учитывать, что полномочиями в сфере образования обладают муниципальные районы и городские округа. Иными словами, органы местного самоуправления должны обеспечить перевозку обучающихся между поселениями, входящими в состав муниципального района.

В приложении к письму Минобрнауки России от 29.07.2014 N 08-988 содержатся методические рекомендации об организации перевозок обучающихся в образовательные организации, которые были разработаны Минобрнауки России совместно с Минтрансом России и МВД России. В них, в частности, говорится о необходимости наличия утвержденных маршрутов перевозки обучающихся. Вместе с тем, органы местного самоуправления обладают полномочиями по утверждению маршрутов только в пределах территории соответствующего муниципального образования (п. 6 ст. 15 и п. 7 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ); межмуниципальные перевозки находятся в ведении органов государственной власти субъектов РФ (п. 12 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ). Поэтому органы местного самоуправления городского округа не могут утвердить маршрут перевозки обучающихся, который проходит по территории муниципального района. Этот вопрос находится в компетенции региональных органов государственной власти либо может быть решен совместно органами местного самоуправления муниципального района и городского округа.

Переход обучающегося из образовательного учреждения муниципального района в образовательное учреждение городского округа означает необходимость создания механизма решения вопроса транспортного обеспечения обучающегося в короткие сроки и реализацию этого механизма. При этом действующее законодательство четко и однозначно не

² Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации / И. В. Абанкина, М. Ю. Алашкевич, В. А. Винарик, П. В. Деркачев, С. С. Славин, Л. М. Филатова; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Институт образования. — М.: НИУ ВШЭ, 2016. С. 12.

³ См., нар.: Закон Республики Башкортостан от 02.12.2016 N 427-з (ред. от 22.02.2017) "О бюджете Республики Башкортостан на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов"; Закон Республики Башкортостан от 27.11.2015 N 289-з (ред. от 22.12.2016) "О бюджете Республики Башкортостан на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов".

предусматривает какой орган власти должен отвечать за этот вопрос, инициировать его. Пробельность законодательства приводит к нарушению прав обучающихся.

В силу прямого указания конституционной нормы социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ (п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Иными словами установление соответствующих мер социальной защиты является полномочием органов государственной власти и осуществляется за счет средств государственного бюджета. Строго говоря, в силу ч. 5 ст. 20 Федерального закона № 131-ФЗ **органы местного самоуправления также могут предусматривать меры социальной поддержки и социальной помощи; для них это является правом, но не обязанностью.** В Законе четко обозначено, что в этом случае речь идет о добровольном осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (на это прямо указывается в названии статьи 20 Закона).

Кстати, экспресс анализ региональных нормативных правовых актов показывает, что органы государственной власти субъектов РФ именно так и рассматривают меры социальной поддержки по транспортному обеспечению обучающихся. Например, в статье 10 Закона Калужской области от 30.09.2013 N 479-ОЗ (ред. от 07.12.2016) "Об образовании в Калужской области" прямо предусматривается, что обучающимся в государственных и муниципальных образовательных организациях предоставляется транспортное обеспечение в виде организации бесплатной перевозки обучающихся с целью организации образовательного процесса как дополнительная мера социальной поддержки, реализуемая органом исполнительной власти Калужской области, осуществляющим государственное управление в сфере образования, за счет средств областного бюджета. Подобные положения есть и в других регионах, хотя, как правило, встречаются в подзаконных актах⁴.

Анализ судебной практики показывает, что существует большой разброс в позициях судов, что является показателем неопределенности и определенной пробельности правового регулирования. В большинстве случаев суды возлагают расходы по межмуниципальным перевозкам на бюджет конкретного муниципального образования⁵, реже – нет⁶. В случаях, когда суд отказывает в возложении расходов на бюджет конкретного муниципального образования, остается нерешенным вопрос о том, кто же должен оплачивать межмуниципальные перевозки обучающихся. **Все это приводит к нарушению права на местное самоуправление, поскольку на местные бюджеты возлагаются расходы, возникшие на основе соответствующих решений органов государственной власти, что противоречит статье 133 Конституции РФ.**

⁴ См., напр.: Постановление Правительства Республики Алтай от 18.08.2006 N 205 (ред. от 25.06.2015) "Об утверждении Порядка обеспечения равной доступности услуг общественного транспорта на территории Республики Алтай по проезду на пассажирском транспорте общего пользования городского, пригородного сообщений для отдельных категорий граждан, предоставление мер социальной поддержки которых относится к полномочиям Российской Федерации и Республики Алтай"; Постановление Правительства РК от 30.12.2015 N 581 (ред. от 27.02.2017) "Об установлении мер социальной поддержки при проезде обучающихся общеобразовательных организаций, обучающихся очной формы обучения профессиональных образовательных организаций, образовательных организаций высшего образования железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении на территории Республики Коми"; Постановление Правительства Камчатского края от 16.06.2015 N 211-П (ред. от 26.10.2015) "О предоставлении в 2015 году мер социальной поддержки гражданам при проезде на автомобильном транспорте общего пользования городского сообщения (кроме такси и маршрутных такси) в отдельных муниципальных образованиях в Камчатском крае".

⁵ См., напр.: апелляционные определения Верховного Суда Республики Марий Эл от 15 декабря 2015 г. по делу N 33-2163/2015, Верховного Суда Республики Башкортостан от 20 июня 2016 г. № 33а-8925/2016, Кировского областного суда от 6 февраля 2014 г. по делу N 33-436, Рязанского областного суда от 26 ноября 2014 г. N 33-2270; Определение Приморского краевого суда от 6 августа 2015 г. по делу N 33-6720.

⁶ См., напр.: апелляционное определение Брянского областного суда от 7 июня 2016 г. N 33-2275/2016; решение Сибайского городского суда Республики Башкортостан от 17 февраля 2016 № 2а-162/2016.