



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 2 статьи 40
Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в
связи с жалобой администрации муниципального образования
городской округ город Сибай Республики Башкортостан

город Санкт-Петербург

5 июля 2017 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя
В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря,
Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева,
А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова,
Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской
Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3,
частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального
конституционного закона «О Конституционном Суде Российской
Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке
конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании
в Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба администрации
муниципального образования городской округ город Сибай Республики

Башкортостан. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Н.Кокотова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно части 2 статьи 40 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» организация бесплатной перевозки обучающихся в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, между поселениями осуществляется учредителями соответствующих образовательных организаций.

1.1. Решением Сибайского городского суда Республики Башкортостан от 17 февраля 2016 года прокурору Баймакского района Республики Башкортостан, обратившемуся в интересах несовершеннолетних граждан, проживающих в деревне Казанка муниципального района Баймакский район Республики Башкортостан и обучающихся в 5–9 классах образовательных организаций в городском округе город Сибай Республики Башкортостан, было отказано в удовлетворении административного искового заявления с требованием возложить на администрацию указанного городского округа обязанность по организации бесплатной перевозки детей из деревни Казанка до соответствующих образовательных организаций и обратно на том основании, что расстояние между этими муниципальными образованиями превышает санитарные нормы пешеходной доступности образовательных организаций.

Как следует из представленных материалов, после закрытия в общеобразовательной организации, расположенной в деревне Казанка,

старших классов (приказ отдела образования администрации муниципального района Баймакский район Республики Башкортостан от 1 апреля 2015 года № 320) учащимся было предложено продолжить обучение в образовательной организации, расположенной в селе Старый Сибай Баймакского района, за которой закреплена территория деревни Казанка. Поскольку здание этой образовательной организации находится в аварийном состоянии и обучение по причине нехватки школьных помещений организовано в две смены, родители несовершеннолетних, проживающих в деревне Казанка, обратились с заявлениями об их принятии в образовательные организации, находящиеся на территории городского округа город Сибай Республики Башкортостан, расстояние до которых от деревни Казанка меньше, чем до образовательной организации в селе Старый Сибай; эти заявления были удовлетворены в связи с наличием в соответствующих образовательных организациях свободных мест. Учитывая указанные обстоятельства, суд первой инстанции пришел к выводу, что возложение обязанности по организации бесплатной перевозки детей, проживающих в одном муниципальном образовании, на администрацию другого муниципального образования, где расположены образовательные организации, в которых обучаются эти дети, повлечет нецелевое расходование бюджетных средств, т.е. создаст для одних граждан более благоприятные условия за счет ограничения прав и интересов других, что недопустимо.

Отменяя решение Сибайского городского суда Республики Башкортостан от 17 февраля 2016 года, суд апелляционной инстанции согласился с доводами прокурора, ссылавшегося на то, что в образовательной организации, расположенной в деревне Казанка, отсутствуют старшие классы, а расстояние от нее до села Старый Сибай и других населенных пунктов, где расположены образовательные организации, имеющие пришкольные интернаты для постоянного проживания

обучающихся, существенно превышает расстояние до образовательных организаций городского округа город Сибай; при этом транспортное сообщение между деревней Казанка и городским округом город Сибай, а также селом Старый Сибай отсутствует (апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Башкортостан от 20 июня 2016 года). В передаче кассационной жалобы администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отказано определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2016 года.

1.2. В силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам объединений граждан, в том числе муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления, проверяет конституционность закона или отдельных его положений в той части, в какой они были применены в деле заявителя, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивают конституционные права и свободы, на нарушение которых указывается в жалобе; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая при этом как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе норм.

Нарушение оспариваемым законоположением требований Конституции Российской Федерации, ее статей 130 (часть 1), 131 (часть 1) и

133, администрация муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан усматривает в том, что оно позволяет возлагать на органы местного самоуправления муниципального образования, являющегося учредителем образовательной организации, реализующей основные общеобразовательные программы, обязанность по организации бесплатной перевозки обучающихся в ней лиц, зарегистрированных по месту жительства и фактически проживающих на территории другого муниципального образования.

Соответственно, часть 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку на ее основании решается вопрос о принадлежности конкретному муниципальному образованию обязанности по организации бесплатной перевозки обучающихся до образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы, и обратно, включая финансовое обеспечение расходов на осуществление данной обязанности.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию правовым социальным государством, которое гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина и политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в том числе путем обеспечения государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, установления пособий и иных гарантий социальной защиты (статья 1, часть 1; статьи 7 и 18; статья 19, части 1 и 2; статья 21, часть 1).

Одной из важнейших функций социального государства, в осуществлении которых участвуют все уровни публичной власти – Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и местное самоуправление, является обеспечение права каждого на образование на

основе конституционного принципа равенства. Закрепляя в статье 43 (части 1 и 2) право на образование и право на общедоступное и бесплатное основное общее образование в государственных или муниципальных образовательных учреждениях как его элемент, Конституция Российской Федерации определяет и систему гарантирования этого права, предполагающую – исходя из конституционного требования общедоступности основного общего образования независимо от места жительства – обязанность как государства, так и муниципальных образований сохранять в достаточном количестве имеющиеся общеобразовательные учреждения и при необходимости расширять их сеть.

Называя в числе основ конституционного строя Российской Федерации в качестве необходимой формы осуществления народом своей власти местное самоуправление, которое в Российской Федерации признается и гарантируется и в пределах своих полномочий самостоятельно, Конституция Российской Федерации, раскрывая содержание этих полномочий, закрепляет, в частности, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения и осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций, а его органы самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (статья 3, часть 2; статья 12; статья 130, часть 1; статья 131, часть 1; статья 132, часть 1). В силу приведенных конституционных положений естественными пределами ответственности органов местного самоуправления при осуществлении возложенных на них полномочий выступают территория и население муниципального образования. Исходя из этого вопросы местного значения, составляющие существо компетенции муниципального образования, определены Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования (статья 2).

По смыслу правовой позиции, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 24 декабря 2013 года № 30-П, правовое регулирование, позволяющее точно и однозначно определить принадлежность того или иного полномочия, обеспечивающего в том числе реализацию прав и свобод человека и гражданина, органам публичной власти конкретного уровня, является – в силу статей 5 (часть 3), 7, 12, 18, 71 (пункт «в»), 72 (пункт «б» части 1) и 76 Конституции Российской Федерации – необходимым элементом надлежащего распределения обязанностей между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями по реализации данного полномочия. Осуществляя соответствующее правовое регулирование, федеральный законодатель должен соблюдать баланс конституционно защищаемых ценностей – самостоятельности местного самоуправления как публичной власти, наиболее приближенной к населению, по решению в пределах своих полномочий вопросов местного значения, с одной стороны, и обусловленной конституционной природой Российской Федерации как социального государства и конституционным принципом равенства гарантированности равным образом всем гражданам социальных прав независимо от того, на территории какого муниципального образования они проживают, – с другой.

Этим предопределяется необходимость создания федеральным законодателем такой нормативной основы для осуществления органами местного самоуправления полномочий в сфере образования, которая обеспечивала бы реализацию гражданами права на общедоступное и бесплатное основное общее образование в муниципальных образовательных учреждениях и вместе с тем не приводила бы к умалению конституционных гарантий самостоятельности местного самоуправления и не допускала бы возложения на органы одних публично-правовых образований (вне

надлежащих формы и процедуры и без предоставления источников финансирования) обязанностей органов других публично-правовых образований.

3. Распределение полномочий публично-правовых образований в сфере предоставления общедоступного и бесплатного общего образования осуществляется на основании Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об образовании в Российской Федерации».

Так, статья 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» относит к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), решение вопросов обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования 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 (подпункт 13 пункта 2). В свою очередь, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 11

части 1 статьи 15 и пункт 13 части 1 статьи 16) относит к вопросам местного значения муниципального района и городского округа организацию предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами).

Конкретизируя названные законоположения, часть 1 статьи 9 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» называет в числе полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования организацию предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), создание, реорганизацию, ликвидацию муниципальных образовательных организаций (за исключением создания органами местного самоуправления муниципальных районов муниципальных образовательных организаций высшего образования), осуществление функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций, обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий (пункты 1, 4 и 5).

3.1. Конституционные гарантии общедоступности и бесплатности образования призваны обеспечить равенство прав граждан в этой сфере независимо от социально-экономических и иных различий между ними. Как

указал Конституционный Суд Российской Федерации, каждый ребенок в силу статьи 19 Конституции Российской Федерации 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 организации (Постановление от 15 мая 2006 года № 5-П).

Гарантии доступности права каждого на образование, признаваемого международным сообществом в качестве одного из основных и неотъемлемых прав человека (статья 26 Всеобщей декларации прав человека, статья 2 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, статья 28 Конвенции о правах ребенка), закреплены также в Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования (принята Генеральной конференцией ЮНЕСКО 14 декабря 1960 года) и статье 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, понимающих под доступностью образования равные для всех права и возможности его получения, что предполагает доступность не только экономическую (в частности, установление бесплатного начального образования), но и физическую, под которой понимается безопасная физическая досягаемость образования либо посредством посещения учебного заведения, находящегося на разумном географическом удалении, либо путем получения доступа к современным технологиям.

Приведенные положения Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов развиваются в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации», согласно статье 5 которого право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других

обстоятельств (часть 2); общедоступность и бесплатность образования гарантируются в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами (часть 3); реализация права каждого человека на образование обеспечивается путем создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования различных уровня и направленности в течение всей жизни (часть 4).

Существенным элементом создания таких социально-экономических условий является обеспечение территориальной доступности образовательных организаций, предоставляющих общее (начальное, основное, среднее) образование, тем более что использование при его получении дистанционных образовательных технологий с применением информационно-телекоммуникационных сетей (статья 16 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации») не носит массового характера и, по крайней мере в настоящее время, не может заменить обычный учебный процесс, предполагающий непосредственное взаимодействие обучающихся и педагогических работников.

С тем чтобы гарантировать территориальную доступность образовательных организаций, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», конкретизируя содержание полномочий публичных образований по созданию, реорганизации и ликвидации образовательных организаций, осуществлению функций и полномочий их учредителей, устанавливает, в частности, что решение о реорганизации или ликвидации государственной и (или) муниципальной образовательной организации допускается на основании положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения; принятие такого решения в отношении

муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения; порядок проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации, включая критерии этой оценки, порядок создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений устанавливаются уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (части 11, 12 и 14 статьи 22).

В соответствии со статьей 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» правила приема на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать прием всех граждан, которые имеют право на получение общего образования соответствующего уровня, если иное не предусмотрено данным Федеральным законом (часть 2); правила приема в государственные и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать также прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация (часть 3). Во исполнение этих предписаний органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов при осуществлении полномочий по решению вопросов местного значения в сфере образования ведут, как следует из названного Федерального закона, учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, а также закрепляют муниципальные образовательные организации за конкретными территориями муниципального района, городского округа, в том числе в целях обеспечения доступности таких образовательных организаций для детей, проживающих на этих территориях (пункт 6 части 1 статьи 9 и часть 5 статьи 63).

3.2. Территориальная доступность муниципальных образовательных организаций, создаваемых органами местного самоуправления муниципального района или городского округа в рамках исполнения возложенных на них полномочий по организации предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам, обеспечивается их созданием в достаточном количестве и расположением в пешеходной доступности для обучающихся, проживающих на соответствующих частях территории муниципального образования.

Критерии территориальной доступности общеобразовательных организаций конкретизированы в СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных организациях» (утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 29 декабря 2010 года № 189), согласно пункту 2.5 которых в сельской местности пешеходная доступность для обучающихся общеобразовательных организаций: во II и III климатических зонах для обучающихся начального общего образования составляет не более 2 км, для обучающихся основного общего и среднего общего образования – не более 4 км, в I климатической зоне – 1,5 и 3 км соответственно; при расстояниях свыше указанных для обучающихся общеобразовательных организаций, расположенных в сельской местности, необходимо организовывать транспортное обслуживание до общеобразовательной организации и обратно; время в пути не должно превышать 30 минут в одну сторону; подвоз обучающихся осуществляется специально выделенным транспортом, предназначенным для перевозки детей; оптимальный пешеходный подход обучающихся к месту сбора на остановке должен быть не более 500 м; для сельских районов допускается увеличение радиуса пешеходной доступности до остановки до 1 км. Кроме того, не исключается обеспечение транспортной доступности

образовательной организации путем предоставления обучающимся соответствующих мер социальной поддержки, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в рамках организации транспортного обслуживания населения транспортом общего пользования, с тем чтобы они имели возможность добраться до образовательной организации и обратно в разумный срок, ориентиром для определения которого могут служить указанные в СанПиН 2.4.2.2821-10 30 минут, но при условии регулярности транспортного сообщения и совпадении расписания движения транспортных средств со временем начала и окончания школьных занятий.

Что касается организации бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, то она представляет собой – как и создание в исключительных случаях интернатов при общеобразовательной организации (пункт 2.6 СанПиН 2.4.2.2821-10) – специальную форму обеспечения территориальной доступности образовательных организаций, рассчитанную на ситуации, когда на конкретной части территории муниципального района или городского округа отсутствует возможность обеспечения территориальной доступности образовательной организации иным образом. Следовательно, само по себе законодательное закрепление обязанности организации бесплатной перевозки обучающихся в образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, если без нее возможность осуществления конституционного права каждого на получение общедоступного и бесплатного основного общего образования по месту жительства существенно затруднена или не может быть обеспечена, не противоречит Конституции Российской Федерации.

В качестве критерия применения этой формы обеспечения территориальной доступности образовательной организации часть 2 статьи

40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» указывает на перевозку обучающихся между поселениями, которые могут находиться в границах либо одного муниципального района, либо соседних муниципальных районов, а также – учитывая, что в названном Федеральном законе под городским округом подразумевается городское поселение, которое не входит в состав муниципального района (такое его понимание действовало до 15 апреля 2017 года – даты вступления в силу Федерального закона от 3 апреля 2017 года № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), – между поселением в границах муниципального района и городским округом.

Данное указание – хотя его и можно рассматривать как отражение удаленности места жительства от образовательной организации – прямо не обуславливает необходимость бесплатной перевозки обучающихся при затрудненности обеспечения иным образом транспортной доступности муниципальных общеобразовательных организаций, если место жительства обучающихся и образовательная организация находятся в границах одного городского или сельского поселения, особенно на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях, где пешеходная доступность не является критерием установления границ поселения, либо в границах одного городского округа, или если место жительства обучающегося либо образовательная организация находятся на межселенной (на которой не созданы поселения) территории в муниципальном районе. Поэтому Конституционный Суд Российской Федерации считает возможным обратить внимание федерального законодателя как на это обстоятельство, так и на новое определение понятия «городской округ», исключившее с 15 апреля 2017 года соотнесение его с городским поселением, и рекомендовать внести в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» соответствующие поправки.

3.3. Предусмотренная частью 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» организация бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, будучи направленной на обеспечение общедоступности и бесплатности образования, относится, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к таким вопросам местного значения муниципальных районов и городских округов, как создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения, а также организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам (пункты 6 и 11 части 1 статьи 15, пункты 7 и 13 части 1 статьи 16).

При этом отнесение организации бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных общеобразовательных организациях Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» к мерам социальной поддержки и стимулирования обучающихся (пункт 4 части 2 статьи 34 и статья 40) не выводит ее за рамки вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов, а следовательно, она не относится к числу тех дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, которые органы местного самоуправления в силу статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, вправе финансировать при наличии возможности, но не обязаны. Соответственно, ее финансовое обеспечение в системе действующего правового регулирования возлагается на местный бюджет, что не исключает финансовой поддержки осуществления данного

полномочия со стороны федерального и регионального уровня бюджетной системы путем предоставления целевых межбюджетных трансфертов.

Между тем расходы на организацию перевозки обучающихся в муниципальных общеобразовательных организациях между поселениями не учитываются специальным образом при реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ. Даже если иметь в виду, что размер соответствующей субвенции устанавливается исходя из числа обучающихся, при определении объема такого финансирования не учитываются место жительства обучающихся и, следовательно, расходы на перевозку до образовательной организации и обратно тех из них, кто в ней нуждается.

4. По буквальному смыслу части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» применительно к ситуации, когда обучающиеся, проживающие в одном муниципальном районе, городском округе, обучаются в реализующей основные общеобразовательные программы образовательной организации другого муниципального района, городского округа, обязанность по организации их бесплатной перевозки между поселениями возлагается на учредителя соответствующей образовательной организации, т.е. данная обязанность лежит на тех муниципальных образованиях – муниципальных районах или городских округах, на территории которых осуществляется обучение. Тем самым как сама обязанность, так и связанные с ней расходные обязательства снимаются с тех муниципальных образований, в которых проживают эти обучающиеся и которые не обеспечили в рамках своей дискреции по решению вопросов

местного значения создание общеобразовательных организаций в достаточном количестве и в местах, обеспечивающих их территориальную доступность для обучающихся, проживающих на соответствующих частях территории муниципального образования.

К числу гарантий самостоятельности местного самоуправления в пределах предоставленных его органам полномочий относится закрепленное в статье 133 Конституции Российской Федерации и конкретизированное в федеральных законах право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, а также установленный частью 4 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» запрет, в силу которого недопустимо возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий.

Исходя из предписаний Конституции Российской Федерации о праве каждого на образование, равенстве всех перед законом и судом, в том числе независимо от места жительства, критериях ограничения прав и свобод человека и гражданина (статья 19, часть 1; статья 43; статья 55, часть 3) и основанных на них принципах государственной политики и правового регулирования в сфере образования, включая закрепленное в статье 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» право каждого на выбор форм обучения и организации, осуществляющей образовательную деятельность, часть 4 статьи 67 названного Федерального закона не допускает отказ в приеме на обучение в муниципальную образовательную организацию, реализующую основные общеобразовательные программы, при наличии в ней свободных мест исключительно на том основании, что ребенок проживает за пределами

территории, закрепленной за данной образовательной организацией. Тем самым определяющими в правовом регулировании отношений по поводу приема в муниципальную образовательную организацию являются интересы ребенка – с учетом возможности приема в выбранную им образовательную организацию и приоритета детей, проживающих на закрепленной за ней территории, с одной стороны, и необходимости обеспечения территориальной доступности образовательной организации, с другой.

Между тем муниципальное образование – учредитель образовательной организации, в которую обучающийся, проживающий в другом муниципальном образовании, зачислен в связи с наличием объективных обстоятельств, обуславливающих невозможность обеспечения или существенное затруднение осуществления им конституционного права на получение общедоступного и бесплатного основного общего образования с точки зрения территориальной доступности, несет не только расходы на организацию его предоставления по основным общеобразовательным программам (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), в том числе на содержание зданий и сооружений, но и расходы на организацию бесплатной перевозки обучающихся до общеобразовательной организации и обратно, тогда как муниципальное образование, в котором проживает обучающийся, не только оптимизирует на своей территории обычные расходы на организацию предоставления основного общего образования, но и избегает расходов, связанных с исполнением императивного предписания закона, касающегося организации перевозки обучающихся между поселениями.

Такая ситуация не может оцениваться как отвечающая конституционным критериям справедливости и соразмерности, тем более если необходимость зачисления обучающегося в образовательную

организацию другого муниципального образования порождена действиями (бездействием) администрации муниципального образования, в котором он проживает, по реализации полномочий в сфере образования (например, в связи с упразднением территориально доступной для обучающегося образовательной организации). В принципиальном плане не меняет эту оценку и то обстоятельство, что транспортные средства для перевозки обучающихся между поселениями могли в течение ряда лет предоставляться за счет трансфертов из бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы: их эксплуатация, связанная с соблюдением достаточно жестких требований, обусловленных обеспечением безопасности детей (требования, предъявляемые к организации автобусных перевозок обучающихся в образовательные организации, содержатся, в частности, в письме Министерства образования и науки Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 08-988 «О направлении методических рекомендаций»), также предполагает несение соответствующих расходов.

Следовательно, возложение в подобных случаях обязанности по организации бесплатной перевозки обучающихся до общеобразовательной организации и обратно на муниципальное образование – учредителя этой образовательной организации нарушало бы, в контексте полномочий муниципальных образований в сфере образования, конституционные гарантии самостоятельности местного самоуправления, в том числе запрет на возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением другими муниципальными образованиями своих полномочий. Этим, однако, не исключается организация бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях, не расположенных на территории того муниципального образования, в котором они проживают, до выбранной ими с учетом требований территориальной доступности образовательной организации и обратно учредителями этих образовательных организаций в

рамках институтов межмуниципального сотрудничества с муниципальным образованием, на территории которого проживают обучающиеся, равно как за счет целевого межбюджетного трансферта из бюджета субъекта Российской Федерации.

Поскольку незамедлительный отказ муниципального района или городского округа – учредителя образовательной организации, в которой обучаются лица, проживающие в другом муниципальном районе или городском округе, от осуществления обязанности по их перевозке в соответствии с частью 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» может привести к последствиям, неблагоприятным для реализации этими лицами конституционного права на образование, подвергнуть риску их жизнь и здоровье, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считает необходимым установить особенности исполнения настоящего Постановления, с тем чтобы – с учетом сроков бюджетного планирования, а также формирования и реализации договорных отношений в сфере организации бесплатной перевозки обучающихся – обеспечить безусловное и непрерывное исполнение этой обязанности со стороны публичной власти.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47¹, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать часть 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» соответствующей Конституции Российской Федерации в той мере, в какой ею предполагается обязательность

организации бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, если с учетом обстоятельств, определяющих транспортную доступность образовательных организаций в конкретном муниципальном образовании, возможность осуществления обучающимися конституционного права на получение общедоступного и бесплатного основного общего образования существенно затруднена или не может быть обеспечена.

2. Признать часть 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 130 (часть 1) и 133, в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она возлагает на муниципальный район или городской округ – учредителя образовательной организации, реализующей основные общеобразовательные программы, в которой обучаются лица, проживающие в другом муниципальном районе или городском округе, организацию их бесплатной перевозки до образовательной организации и обратно за счет средств своего бюджета – без предоставления ему средств из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы или без компенсации соответствующих расходов из бюджета муниципального района или городского округа, в котором проживают обучающиеся, – если необходимость их зачисления в данную образовательную организацию обусловлена тем, что на территории муниципального района или городского округа, где проживают эти лица, возможность осуществления ими конституционного права на получение общедоступного и бесплатного основного общего образования с точки зрения обеспечения территориальной доступности образовательных организаций существенно затруднена или не может быть обеспечена.

3. Пункт 2 резолютивной части настоящего Постановления подлежит применению с 1 июля 2018 года.

4. Федеральному Собранию и Правительству Российской Федерации надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование изменения, направленные на установление надлежащих нормативных и иных условий осуществления полномочия по организации бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, а также источников и порядка финансирования указанной деятельности.

Субъекты Российской Федерации не лишены возможности принять меры по финансовому обеспечению (софинансированию) осуществления данного полномочия муниципальных районов и городских округов.

5. В соответствии со статьей 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» администрация муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан вправе обратиться с требованием о возмещении муниципальным районом Баймакский район Республики Башкортостан расходов на осуществление до 1 июля 2018 года перевозки обучающихся, проживающих в данном муниципальном районе, в образовательную организацию на своей территории и обратно.

6. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

7. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой

информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 18-П

Особое мнение

судьи Конституционного Суда Российской Федерации С.М.Казанцева

Разделяя и поддерживая положения пункта первого резолютивной части данного Постановления Конституционного Суда и большую часть аргументов, приведенных в его мотивировочной части, не могу согласиться с положениями пунктов 2–5 резолютивной части, в связи с чем излагаю свое особое мнение.

Важнейшей функцией Российской Федерации как социального государства является обеспечение права каждого на образование, общедоступность и бесплатность которого в государственных или муниципальных образовательных организациях гарантируется (статья 43, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации) на основе конституционного принципа юридического равенства.

Закрепляя право на образование и в качестве одного из его элементов – право на общедоступное и бесплатное школьное образование в государственных или муниципальных образовательных организациях в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, Конституция Российской Федерации непосредственно определяет и систему гарантирования этого права путем создания федеральными государственными органами, органами государственной

власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения (часть 4 статьи 5 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

К числу таких условий федеральный законодатель относит наряду с созданием сети государственных и муниципальных образовательных организаций, реализующих образовательные программы, и обеспечением их финансирования также организацию питания и обмундирования обучающихся, предоставление жилых помещений в общежитиях, охрану здоровья и транспортное обеспечение.

Исходя из предписаний Конституции Российской Федерации о праве каждого на образование, равенстве всех перед законом и судом, в том числе независимо от места жительства, с учетом критериев ограничения прав и свобод человека и гражданина и основанных на них принципах государственной политики и правового регулирования в сфере образования, федеральный законодатель применительно к праву на общедоступное и бесплатное школьное образование обязан предоставить каждому ребенку не зависящую от места жительства, а также иных обстоятельств возможность развития личности; а равенство возможностей при получении образования предполагает равный доступ в существующие государственные или муниципальные образовательные организации, включая закрепленное в статье 3 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» право каждого на выбор форм обучения и организации, осуществляющей образовательную деятельность. В связи с этим часть 4 статьи 67 названного Федерального закона не допускает отказ в приеме на обучение в муниципальную образовательную организацию, реализующую основные общеобразовательные программы, при наличии в ней свободных мест исключительно на том основании, что ребенок проживает за пределами территории, за которой закреплена указанная образовательная организация.

Тем самым определяющим фактором в правовом регулировании отношений по поводу приема в муниципальную образовательную организацию являются интересы ребенка, с учетом возможности приема в выбранную им образовательную организацию и необходимости обеспечения территориальной доступности образовательной организации.

При этом дети, проживающие на территории того муниципального образования, в котором отсутствуют соответствующие образовательные организации, или на межмуниципальной территории, не должны находиться в заведомо худшем положении по сравнению со своими сверстниками, проживающими в непосредственной близости от образовательных организаций.

Поэтому, распространяя государственные гарантии на предусмотренное частью 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» право обучающихся на бесплатную перевозку от места проживания, находящегося в одном поселении, до образовательной организации (школы), находящейся в другом поселении, федеральный законодатель преследовал конституционно обусловленную цель создания равных условий для получения образования детьми, проживающими в тех населенных пунктах, где отсутствуют соответствующие образовательные организации, – прежде всего, в малонаселенных и труднодоступных местностях.

В целях преодоления этого фактического неравенства в реализации права на образование, обусловленного местом проживания, федеральный законодатель устанавливает и другие преимущества для учащихся, проживающих в малонаселенных поселениях, отдаленных от соответствующих образовательных центров. В частности, для малокомплектных образовательных организаций и образовательных организаций, расположенных в сельских населенных пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы, нормативные затраты на

оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования должны предусматривать в том числе затраты на осуществление образовательной деятельности, не зависящие от количества обучающихся (часть 4 статьи 99 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

При реализации общих принципов организации местного самоуправления, включая установление компетенции муниципальных образований в сфере образования, законодатель обладает достаточно широкой свободой усмотрения. Распределение полномочий публично-правовых образований в сфере предоставления общедоступного и бесплатного общего образования осуществляется на основании Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», а также Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (пункт 11 части 1 статьи 15 и пункт 13 части 1 статьи 16) относит к вопросам местного значения муниципального района и городского округа организацию предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами).

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» называет в числе полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов

местного значения в сфере образования организацию предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных образовательных организациях, создание, реорганизацию, ликвидацию муниципальных образовательных организаций, осуществление функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций, обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий (пункты 1, 4 и 5 части 1 статьи 9), а к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования относятся, в частности, обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования 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) (пункт 3 части 1 статьи 8).

По смыслу этих законоположений в системе действующего законодательства, финансирование муниципальных общеобразовательных организаций должно обеспечиваться из бюджетов тех муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, в которых они находятся, и не зависит от места проживания учащихся, если они приняты на обучение по основным общеобразовательным программам в установленном законом порядке.

Соответственно, расходы, связанные с осуществлением функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными

государственными образовательными стандартами), в том числе расходы на организацию бесплатной перевозки обучающихся до общеобразовательной организации и обратно, муниципальное образование – учредитель должно нести также независимо от того, где, в каком муниципальном образовании проживают или пребывают обучающиеся.

Таким образом, как по буквальному смыслу части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», так и по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, расходы по бесплатной перевозке обучающихся между поселениями, предусмотренные ее положениями применительно к ситуации, когда обучающиеся, проживающие в одном муниципальном районе (городском округе), обучаются в образовательной организации другого муниципального района (городского округа), должны обеспечиваться соответствующими органами местного самоуправления того муниципального образования, которое является учредителем образовательной организации, за счет средств его бюджета.

При этом в случае недостаточности средств в бюджете муниципального района (городского округа) органом государственной власти субъекта Российской Федерации может быть принято решение о предоставлении из регионального бюджета бюджетам муниципальных районов (городских округов) субсидии на софинансирование расходных обязательств органов местного самоуправления по организации бесплатной перевозки обучающихся до муниципальных образовательных организаций. Как правило, транспортные средства для перевозки обучающихся между поселениями предоставляются за счет трансфертов из бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы. Кроме того, федеральное правительство стремится развивать данное направление в целях обеспечения прав обучающихся, особенно в отдаленных сельских районах. В этих целях, например, в рамках приоритетного национального проекта «Образование» в

2006–2008 годах сельские школы получили более 9,8 тыс. школьных автобусов (распоряжение Правительства РФ от 30 ноября 2010 года № 2136-р «О Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года»); организация и стандартизация перевозок детей специализированными транспортными средствами («школьный автобус») предусмотрены в Концепции федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 27 октября 2012 года № 1995-Р.

Следовательно, возложение обязанности по организации бесплатной перевозки обучающихся до общеобразовательной организации и обратно на муниципальное образование – учредителя этой образовательной организации не нарушает, в контексте полномочий муниципальных образований в сфере образования, конституционные гарантии самостоятельности местного самоуправления.

Недостатком правового регулирования бесплатной перевозки обучающихся до муниципальных образовательных организаций является отсутствие софинансирования данных расходов теми муниципальными образованиями, в которых проживают учащиеся, а несовершенство финансового планирования расходных обязательств муниципальных бюджетов, что не позволяет включать расходы на перевозку в бюджеты тех муниципальных образований, которые являются учредителями соответствующих образовательных организаций, а также отсутствие конкретизации данной нормы в законах и подзаконных нормативных актах.

29 июля 2014 года Министерство образования и науки РФ направило органам местного самоуправления и образовательным учреждениям письмо № 08-988 «О направлении методических рекомендаций», которое было подготовлено в соответствии с п.7 поручения Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И.Шувалова от 21

февраля 2014 года № ИШ-П9-24пр «О профилактике детского дорожно-транспортного травматизма и подготовке родителей». Однако эти методические рекомендации министерства, названные «Об организации перевозок обучающихся в образовательные организации», затрагивают лишь вопросы безопасности перевозки детей. По-прежнему, полностью на усмотрение муниципальных органов, а в случае обжалования – судов передается решение вопросов о том, в каких случаях учащимся, проживающим в соседних поселениях, должен (или может) предоставляться бесплатный «школьный автобус» или иной вид транспорта.

С учетом вышеизложенного полагаю, что часть 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» не может быть признана противоречащей Конституции Российской Федерации. Вместе с тем это не исключает для федерального законодателя возможность, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, конкретизировать организационно-правовой механизм бесплатной перевозки обучающихся в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, между поселениями.

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
А.Н.КОКОТОВА**

Не разделяя ряд содержащихся в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2017 года № 18-П суждений и выводов, излагаю свое особое мнение в соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

1. Конституционный Суд Российской Федерации признал часть 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» не соответствующей Конституции Российской Федерации в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования она возлагает на муниципальный район или городской округ – учредителя образовательной организации, реализующей основные общеобразовательные программы, в которой обучаются лица, проживающие в другом муниципальном районе или городском округе, организацию их бесплатной перевозки до образовательной организации и обратно за счет средств своего бюджета – без предоставления ему средств из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы или без компенсации соответствующих расходов из бюджета муниципального района или городского округа, в котором проживают обучающиеся, – если необходимость их зачисления в данную образовательную организацию обусловлена тем, что на территории муниципального района или городского округа, где проживают эти лица, возможность осуществления ими конституционного права на получение общедоступного и бесплатного основного общего образования с точки зрения обеспечения территориальной доступности образовательных организаций существенно затруднена или не может быть обеспечена.

Данный вывод сам по себе приемлем. Вместе с тем установление его действительного смысла в части определения в соответствии с ним источника финансирования бесплатной перевозки детей требует раскрытия того, что есть существенные затруднения возможности (или невозможность) осуществления детьми конституционного права на образование с точки зрения обеспечения его территориальной доступности в муниципальном образовании, где они проживают. Какая территориальная доступность тут имеется в виду: пешеходная или транспортная? И что есть необходимость зачисления детей в образовательную организацию иного муниципального образования в связи с указанными существенными затруднениями? Кроме

того, важен учет причин нарушения нормальной территориальной доступности образовательных организаций для детей. Решение указанных задач Конституционный Суд Российской Федерации возложил на Федеральное Собрание Российской Федерации и Правительство Российской Федерации (пункт 4 резолютивной части Постановления), поскольку это относится к их полномочиям. Однако в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2017 года № 18-П содержатся положения, которые «подсказывают» названным органам, как им следует названные задачи решать.

Суть подсказки проста: если на территории муниципального образования, в котором проживают дети, обучающиеся в образовательной организации другого муниципального образования, возможность получения ими образования существенно затруднена или не может быть обеспечена в части территориальной доступности образовательных организаций, то финансирование их бесплатной перевозки до образовательной организации, в которой они учатся, и обратно должно быть возложено на муниципальное образование, в котором дети проживают. Иные варианты финансирования бесплатной перевозки детей, как то: ее финансирование городским округом (муниципальным районом), в образовательной организации которого обучаются дети, проживающие в ином муниципальном образовании, или государством, или как-то еще, – могут иметь место, но не составляют обязанности названных публичных субъектов.

Изложенный подход Конституционного Суда Российской Федерации, как видится, не учитывает всех значимых для надлежащего разрешения данного конституционно-судебного затруднения обстоятельств и несет в себе известный заряд неопределенности.

2. Свой подход Конституционный Суд обосновывает ссылкой на конституционные критерии справедливости и соразмерности, приложение которых к оспоренному регулированию с учетом практики его применения

позволяет возлагать ответственность за финансирование бесплатной перевозки детей на муниципальные образования, в которых дети проживают, поскольку их органы местного самоуправления своими действиями (бездействием) создали или не предотвратили существенные затруднения в доступности образования для детей. В качестве такого затруднения Конституционный Суд рассматривает упразднение в населенных пунктах муниципального района образовательных организаций, вынуждающее детей учиться в образовательных организациях иных муниципальных образований. При этом из текста разбираемого Постановления не ясно, снимает ли существенность упомянутого выше затруднения и вынужденность выбора детьми образовательной организации «на стороне» создание муниципальным районом условий для обучения детей в образовательной организации иного поселения своего муниципального района в соответствии с установленными нормативами транспортной доступности последних.

Распространение Конституционным Судом подобных доводов на муниципальные районы (читай – на сельскую местность) видится неубедительным прежде всего потому, что Конституционный Суд, возлагая ответственность на органы местного самоуправления муниципальных районов за упразднение на их территории образовательных организаций, не затруднился анализом действительных причин подобной практики. Главной же причиной сокращения, причем по всей стране, числа образовательных организаций – прежде всего малокомплектных – является отнюдь не своеволие местных властей, а проводимая в течение ряда лет финансовая политика государства, предусматривающая оптимизацию расходов на образование, в том числе за счет упразднения образовательных организаций.

Так, по данным Счетной палаты Российской Федерации, в результате проведенных в 2014 году оптимизационных мероприятий в стране реорганизованы 2030 образовательных организаций, ликвидированы 592 образовательные организации. В числе ликвидированных 395

общеобразовательных организаций. В период с 2015 по 2018 годы запланированы к реорганизации (ликвидации) 1320 государственных (муниципальных) организаций дошкольного образования, 1608 общеобразовательных организаций и 216 организаций дополнительного образования детей от общего количества организаций соответствующего уровня образования, действовавших в 2013 году. По данным Минобрнауки России за период 2007–2011 годов сеть организаций общего образования была сокращена на 25 % пропорционально сокращению численности обучающихся¹. Это при том, что на основании демографического прогноза Росстата к 2020/21 учебному году в сфере образования потребуется на 2,5 миллиона мест больше, чем в 2012/13 учебном году.

Планирование деятельности по оптимизации сети образовательных организаций в столь значительных масштабах подсказывает, что принятие решений о реорганизации (ликвидации) отдельных из них только в случае выявления их несоответствия нормативным критериям эффективности призвано легитимировать заранее намеченное массовое сокращение числа образовательных организаций. Понятно же, что с неэффективностью в сфере образования, если она выявлена, лучше бороться, по крайней мере вначале, менее радикальными, чем упразднение учебных заведений, способами.

Политика оптимизации сети образовательных организаций в стране затрагивает не только сельскую местность, но более всего ощущается именно на ней. Так, согласно сведениям Счетной палаты Российской Федерации, из 19,3 тысяч населенных пунктов с численностью населения от

¹ Решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 марта 2015 года № 12К (1023) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка исполнения соглашений между Министерством образования и науки Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по достижению целевых показателей (нормативов) оптимизации сети государственных (муниципальных) образовательных организаций». Об этом также см.: *Башкатова А.* От оптимизации пострадали образование и культура // Независимая газета (15 апреля 2015 года); *Ахметов Э.* Оптимизация образования в Башкирии: получилось как всегда (23 февраля 2014 года) // <http://www.mk.ru/print/article/989067/>

301 человека до 1,5 тысяч жителей 9,5 тысяч населенных пунктов не имеют дошкольных образовательных организаций, а 6 тысяч населенных пунктов – организаций общего образования. При этом 691 населенный пункт находится на расстоянии от 25 до 50 км от ближайшей дошкольной образовательной организации, 591 населенный пункт – до ближайшей организации общего образования, 186 населенных пунктов – на расстоянии свыше 50 км от ближайшей дошкольной образовательной организации, 349 населенных пунктов – до ближайшей организации общего образования. Вследствие таких расстояний время, проведенное школьниками в пути до образовательной организации и обратно, превышает 30 минут, что нарушает нормы Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.4.2.2821-10, утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 29 декабря 2010 года № 189.

Могут ли органы местного самоуправления воспротивиться общей линии на реорганизацию (ликвидацию) тех же малокомплектных школ на своей территории? Ответ на этот вопрос, с учетом того что основное финансирование образовательных организаций осуществляет государство, очевиден – нет, не могут. Имеют ли они достаточные ресурсы для того, чтобы сохранить на своей территории образовательные организации, подпадающие под критерии упразднения, за счет замещения государственного финансирования последних муниципальным финансированием? Нет, не имеют, поскольку значительное число муниципальных районов, составляющих их поселений находится в глубокой финансовой зависимости от государства. Такую зависимость от поступлений из бюджетов вышестоящих уровней не может перекрыть и случающаяся иногда профицитность местных бюджетов.

Кстати, во многих сельских населенных пунктах, расположенных в поселениях муниципальных районов, не надо упразднять образовательные организации – их там никогда и не было. Ответственность за их отсутствие

как способ определения тех, кто должен финансировать бесплатную перевозку детей, проживающих в данных населенных пунктах и обучающихся не в ближайшем поселении соответствующего муниципального района, а в соседнем городском округе, тоже надо во всех случаях возлагать на органы местного самоуправления этого муниципального района? А разве не государство ответственно за то, что в России село значительно отстает от города по уровню развития, по насыщенности и качеству социальной инфраструктуры, в том числе в области образования?

В соревновании цивилизаций, важным плацдармом которого выступает обустройство среды обитания человека, качество жизни людей, мы не смотримся катастрофически отставшими от конкурентов в разрезе городов, прежде всего крупных и крупнейших – тут нам есть и что показать в качестве наших достижений. Однако мы серьезно проигрываем тому же Западу на уровне сельских населенных пунктов, малых городов (конечно, и тут есть приятные исключения). Сделав в советское время ставку на города как место обитания рабочего класса, объявленного главной силой развития общества, мы остановили естественное развитие села, превратили его во второсортный придаток города. И эта тенденция не преодолена. Ее следствием является сохранение в массовом сознании стереотипов высокомерного отношения города к селу, его жителям, что отражает устойчивый негативный эмоциональный заряд таких, к примеру, слов, как «колхозники», «дерёвня».

С учетом отмеченного Постановление Конституционного Суда от 5 июля 2017 года № 18-П можно прочесть применительно к обсуждаемому вопросу и как отчасти воспроизводящее недопонимание городом деревни, нежелание принимать в расчет глубинные проблемы сельской местности. Да, вроде бы данное Постановление принято в пользу тех сельских жителей, чьи дети обучаются в городе. Но поскольку финансировать бесплатную перевозку этих детей, с точки зрения Конституционного Суда, должен

муниципальный район, в котором дети проживают, то это означает, что бесплатная перевозка детей будет финансироваться за счет других жителей этого района, что ведет к сокращению финансирования объектов его и так скудной инфраструктуры. Речь тут идет, конечно, о среднестатистическом муниципальном районе.

Таким образом, Конституционный Суд, определив в данном деле на основе конституционных критериев справедливости и соразмерности в качестве субъектов, ответственных за финансирование бесплатной перевозки детей до образовательных организаций и обратно, те муниципальные образования, в которых дети проживают, не учел того, что существенные затруднения с территориальной доступностью образования в них не обязательно заданы действиями (бездействием) их органов местного самоуправления. В тех же сельских муниципальных образованиях названные затруднения, даже если внешне они связаны с упразднением муниципальных образовательных организаций органами местного самоуправления, решающим образом вызваны современной политикой государства, наследием государственной политики прежних времен.

В большинстве случаев отсутствие образовательных организаций на селе, в том числе по причине их упразднения, это не вина, а беда сельских муниципальных образований. И это обстоятельство должно было быть принято Конституционным Судом во внимание при оперировании им такими фундаментальными конституционными категориями, как справедливость и соразмерность.

3. Финансирование деятельности муниципальных образовательных организаций в значительной мере осуществляется за счет трансфертов из региональных бюджетов. Субъекты РФ финансируют те же расходы на оплату труда педагогических и иных работников образовательных организаций, на приобретение учебников и учебных пособий. При этом нормативы такого финансирования определяются в расчете на одного

обучающегося в год (подушевой принцип). Так, в Республике Башкортостан этот подход установлен постановлением Правительства РБ от 5 мая 2015 года № 148 «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».

Использование подушевого принципа означает, что, к примеру, зачисление в образовательную организацию городского округа на свободные места детей, проживающих на территории поселения, входящего в состав муниципального района и граничащего с названным городским округом, влечет (должно влечь) перераспределение в пользу городского округа указанного бюджетного финансирования. В таком случае дети, проживающие в муниципальном районе, оказываются в рамках образовательных отношений функционально прикрепленными к городскому округу. Следовательно, организация их обучения, включая вопросы их перевозки до образовательной организации и обратно, попадает в сферу ответственности органов местного самоуправления городского округа.

С учетом отмеченного невозможно согласиться с выводом Конституционного Суда о том, что возложение обязанности по организации бесплатной перевозки детей, проживающих в муниципальном образовании, в котором имеются существенные затруднения с территориальной доступностью образования, на другое муниципальное образование – учредителя образовательной организации, где дети учатся, нарушает запрет возложения на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением другими муниципальными образованиями своих полномочий. Этот вывод не соответствует не только действующему в данной области законодательству, но и никоим образом не вытекает из его конституционных основ.

Кстати, при руководстве приведенным выводом равно справедливо и обратное утверждение о нарушении названного запрета тогда, когда организацию бесплатной перевозки детей, включая ее финансирование, осуществляет муниципальное образование, в котором дети проживают, а не муниципальное образование, в образовательной организации которого эти дети учатся, если государственное финансирование их обучения идет последнему.

Надо еще понимать, что ограничение сферы осуществления органами местного самоуправления их полномочий границами соответствующего муниципального образования вовсе не означает, что такие полномочия (равно как и муниципальные услуги) не могут касаться лиц, проживающих на территории других муниципальных образований. Распространение полномочий органов местного самоуправления одного муниципального образования на граждан, проживающих в других муниципальных образованиях, вполне естественно, когда такие граждане, например, обучаются, работают, просто находятся на территории первого муниципального образования. Или когда они, находясь на территории своего муниципального образования, становятся получателями благ, исходящих от органов местного самоуправления иных муниципальных образований. При этом перевозка детей муниципальным образованием – учредителем образовательной организации, в которой учатся дети, проживающие в другом муниципальном образовании, с территории последнего до образовательной организации и обратно вовсе не означает, что одно муниципальное образование осуществляет полномочия другого муниципального образования, да еще и на его территории, хотя бы потому, что такая деятельность вовсе не предполагает наличия в сфере своего властного воздействия «чужих» объектов управления на территории «чужого» муниципального образования. Да и как можно говорить о «перехвате» одним муниципальным образованием (где дети учатся) полномочий по

финансированию обучения у другого муниципального образования (где они живут), если законодательство предусматривает запись детей на свободные места в образовательной организации другого муниципального образования по желанию детей и их родителей.

Другое дело, что на сегодня в стране отсутствует ясный механизм оперативного перераспределения средств государственного финансирования между муниципальными образованиями, в которых дети проживают и в которых они обучаются. Определение точного количества обучающихся на текущий учебный год и принятие очередного местного бюджета происходит в разные временные отрезки – зачисление обучающихся производится перед началом нового учебного года, когда местный бюджет на текущий финансовый год уже давно принят.

Как отмечает в своем отзыве доктор юридических наук Е.С.Шугрина, механизмы оперативного перераспределения средств между бюджетами разных муниципальных образований в связи с переходом незначительного количества обучающихся из школы, находящейся в юрисдикции одного муниципального образования (например, муниципального района), в школу, находящуюся в юрисдикции другого муниципального образования (например, городского округа), только формируются. Для проведения названного перераспределения требуется внесение изменений не только в бюджеты муниципальных образований, но и в бюджет соответствующего субъекта федерации. Кроме того, предусмотрены разные нормативы для городских и сельских, особенно малокомплектных, школ.

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 обучения в старших

классах². Все это искажает соответствующее Конституции понимание и применение оспоренного законоположения, порождая неопределенность в вопросе о том, на ком должна лежать ответственность за бесплатную перевозку детей до образовательных организаций и обратно. Конституционному Суду следовало признать данный аспект проверяемого регулирования не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Если с учетом сказанного вернуться к отношениям муниципального района и городского округа, то в ситуации, когда дети, проживающие в муниципальном районе, обучаются в городском округе, а государственное финансирование на их обучение продолжает получать муниципальный район, очевидна необходимость перераспределения между ними финансовых ресурсов тем или иным образом. Соответственно, требуется нормативная основа указанного перераспределения. Кроме того, при таких обстоятельствах финансирование упомянутой бесплатной перевозки обучающихся, если его не осуществляет государство, справедливо возложить на муниципальный район, – как минимум, на период перераспределения соответствующих финансовых потоков.

4. Оспоренное законоположение, взятое в системе действующего регулирования, отличается неопределенностью и в иных аспектах. Так, оно предусматривает необходимость обеспечения бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях между поселениями.

Однако поселения (городские и сельские) являются отдельными видами муниципальных образований. Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» городское поселение – город или

² Об этом также см.: Анализ нормативного подушевого финансирования общего образования в субъектах Российской Федерации: современная аналитика образования / И.В.Абанкина, М.Ю.Алашкевич, В.А.Винарик, П.В.Деркачев, С.С.Славин, Л.М.Филатова. М.: НИУ ВШЭ, 2016. № 6.

поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления; сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления (абзацы второй и третий статьи 2).

Городские и сельские поселения входят в состав муниципальных районов, объединяющих несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (абзац пятый статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В результате не ясно, вытекает ли из оспоренного законоположения обязанность уполномоченных лиц по организации бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях при нахождении их места жительства вне пределов пешеходной доступности их образовательных организаций, если место жительства таких обучающихся находится в границах соответствующего муниципального образования (городского или сельского поселения, городского округа, муниципального района – для межселенных территорий). Иными словами, могут ли под термином «поселения» в оспариваемом законоположении пониматься населенные пункты, входящие в состав территории поселений, городских

округов? И могут ли к поселениям приравняться межселенные территории муниципальных районов?

Допустимо то предположение, что законодатель сознательно ограничил необходимость бесплатной перевозки обучающихся перевозкой детей между поселениями. Так, внутри поселений, как и городских округов, имеется, как правило, необходимое регулярное транспортное сообщение, осуществляемое общественным транспортом за доступную плату. Поэтому даже если ребенок проживает в поселении вне пределов пешеходной доступности своей школы, он за счет родителей вполне может добираться до школы и обратно общественным транспортом, тем более если родители сами выбрали отдаленную школу. Однако данный подход не учитывает реального положения вещей.

Так, те же сельские поселения включают в свой состав, как правило, ряд сельских населенных пунктов, отстоящих друг от друга порой на значительном расстоянии. Поэтому зачастую детям приходится добираться до своей школы (единственной в поселении) несколько километров лесом, по бездорожью из одного населенного пункта в другой. А зимой? Далее надо принять во внимание и то, что сегодня законодатель открыл «ящик Пандоры» – допустил облегченное преобразование муниципальных районов в городские округа (опыт Свердловской области запущен в масштабе всей страны). Но если де-юре придать статус городского округа огромным территориям со множеством населенных пунктов, разбросанных друг от друга на значительные расстояния, это не даст им автоматически мощную городскую инфраструктуру, включая транспортное сообщение и дороги. Это не «выдавит» из таких городских округов сельскую местность.

Так допустимо ли с точки зрения конституционного принципа равенства ограничение бесплатной перевозки обучающихся только такими перевозками между поселениями, что исключает их использование внутри

городских, сельских поселений, городских округов, а также включение в их орбиту межселенных территорий?

Буквальное толкование оспариваемого законоположения, вводящего бесплатную перевозку обучающихся только между поселениями, строго говоря, ставит под вопрос допустимость такой перевозки между муниципальными районами и городскими округами (наш случай). Надо сказать, что в анализируемом Постановлении Конституционный Суд его снял, указав, что при введении названного регулирования городской округ характеризовался и как городское поселение. Следовательно, с точки зрения Конституционного Суда, законодатель изначально имел в виду необходимость организации бесплатной перевозки обучающихся и между городскими округами и муниципальными районами.

Далее непонятно, действует ли правило о бесплатной перевозке детей, если ребенок, обучающийся в образовательной организации муниципального образования одного субъекта РФ, проживает на территории другого субъекта РФ или когда ребенка обучают родители самостоятельно и в школу ему надо являться только для сдачи экзаменов? А действует ли названное правило применительно к таким формам обучения, как очно-заочная или заочная? Какие виды транспорта могут использоваться для бесплатной доставки, а какие нет – вертолет в ЯНАО как единственный вид транспорта для многих случаев тоже бесплатно или в тех условиях допустима только бесплатная доставка вертолетом детей для обучения в интернатах?

Имеется неопределенность и в вопросе участия государства в финансировании бесплатной перевозки обучающихся. В соответствии с пунктом 13 части 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и пунктом 3 части 1 статьи 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» к

полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта РФ.

При этом если расходы на бесплатную перевозку обучающихся относятся к хозяйственным нуждам образовательных организаций, что вполне допустимо, поскольку выражает их существо, то они в соответствии с пунктом 13 части 2 статьи 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» должны финансироваться за счет средств бюджета субъекта РФ, поскольку к расходным обязательствам муниципальных образований, финансируемых из местных бюджетов, в этой части данной нормой отнесены лишь расходы на содержание зданий и коммунальные расходы. Хотя в законодательстве отсутствует и прямое отнесение расходов на бесплатную перевозку обучающихся к хозяйственным нуждам образовательных организаций, финансируемых за счет средств бюджета субъекта РФ.

В любом случае при определении объемов государственного финансирования муниципальных образовательных организаций на основе подушевого принципа субъекты РФ, как правило, не учитывают расходы на бесплатную перевозку обучающихся.

Все же некоторые субъекты РФ берут на себя финансирование названной деятельности. Так, Закон Калужской области «Об образовании в Калужской области» предусматривает, 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 (статья 10)³.

Не все перечисленные выше аспекты неопределенности оспоренного законоположения проявили себя в деле заявителя. Однако Конституционному Суду следовало бы, не разбирая все их подробно, дать им общую характеристику и оценить их общий негативный эффект. Как представляется, обрисованная неопределенность нарушает конституционные принципы правового государства, равенства и справедливости, ущемляя конституционное право каждого на образование, и противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 1, 2, 17–19 и 43.

5. С учетом вышеизложенного Конституционному Суду, как представляется, следовало в оценке проверяемого регулирования основной акцент сделать на его неопределенности, уйдя от прямого указания на те

³ В отзыве по настоящему делу доктора юридических наук О.А.Кожевникова представлена позиция, согласно которой финансирование транспортного обеспечения обучающихся в системе действующего регулирования является видом социальной поддержки, входящим в систему государственных гарантий права на образование. В силу этого оно не относится к вопросам местного значения и должно финансироваться государством.

публичные субъекты, которые, с его точки зрения, должны финансировать бесплатную перевозку обучающихся, тем более должны это делать по основанию упречности своего поведения.

Дело в том, что вопрос о субъектах, ответственных за финансирование бесплатной перевозки обучающихся, требует учета множества разных обстоятельств, постоянно меняющихся, и в значительной мере относится к сфере целесообразного законодательного выбора. Законодатель здесь вправе избрать разные подходы. Так, финансирование бесплатной перевозки детей может быть отнесено им (если выделять основные схемы) к полномочиям органов местного самоуправления тех муниципальных образований, где дети проживают или где они учатся. Оно может быть отнесено к полномочиям государства. Если законодатель пойдет на закрепление обязанности финансирования в полном объеме бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях за муниципальными образованиями, в которых дети живут или учатся, то ему следует компенсировать данное решение соответствующим перераспределением финансовых ресурсов между государством и муниципальными образованиями. Перспективны схемы, предполагающие рассмотрение названного финансирования как общего дела органов всех уровней публичной власти при решающей роли органов государства. Не исключено использование в некоторых случаях в том или ином объеме иных источников финансирования (хозяйствующие субъекты и др.).

В любом случае законодатель, материализуя одну из возможных схем финансирования бесплатной перевозки обучающихся, обязан устранить ту неопределенность, которая присуща современному регулированию в данной области. А ее устранение предполагает конкретизацию вводного предписания части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в целом комплексе материальных и процессуальных норм, развернуто закрепляющих условия и порядок финансирования

бесплатной перевозки обучающихся в муниципальных образовательных организациях для разных жизненных ситуаций.

И в завершение о временном регулировании. Представляется, что оно могло бы в тексте Постановления выглядеть так: «Впредь до внесения в действующее правовое регулирование необходимых изменений орган местного самоуправления муниципального образования, являющийся учредителем образовательной организации, организует бесплатную перевозку очно обучающихся в ней по основным общеобразовательным программам лиц, зарегистрированных по месту жительства и фактически проживающих на территории другого муниципального образования, до образовательной организации и обратно с обязательной компенсацией понесенных в связи с осуществлением этого полномочия расходов соответствующим субъектом Российской Федерации».

**Мнение
судьи Конституционного Суда Российской Федерации
С.Д.Князева**

В Постановлении от 5 июля 2017 года № 18-П Конституционный Суд Российской Федерации уделил – и не без основания – много внимания исследованию вопроса о конституционности возложения на муниципальное образование (муниципальный район, городской округ), являющееся учредителем образовательной организации, реализующей основную общеобразовательную программу, обязанности по организации бесплатной перевозки учащихся в ней детей между поселениями, в котором расположена указанная организация, с одной стороны, и в котором проживают ученики – с другой. Это позволило ему сделать принципиальный вывод, что сама по себе организация такой бесплатной перевозки в полной мере согласуется с конституционной ответственностью социального государства за эффективную

реализацию права граждан на общедоступное и бесплатное основное общее образование, в том числе в муниципальных образовательных учреждениях, в случаях, когда – с учетом транспортной доступности образовательных организаций – возможность осуществления обучающимися данного конституционного права существенно затруднена или не может быть обеспечена.

Соглашаясь с данной оценкой, вместе с тем хотел бы заметить, что в контексте конкретного нормоконтроля конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», произведенного Конституционным Судом России по жалобе администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан, она имеет в некоторой степени абстрактный (отвлеченный) характер, так как в обращении заявителя организация бесплатной перевозки детей, обучающихся в муниципальных общеобразовательных учреждениях, как таковая вовсе не подвергалась сомнению. Заявитель лишь настаивал на том, что в ситуации, когда такая перевозка осуществляется между различными муниципальными районами (городскими округами), ее организацией должны заниматься муниципальные образования (органы местного самоуправления), на территории которых проживают ученики, а не учредители муниципальных образовательных организаций, в которых они обучаются, поскольку иное отступало бы от гарантированной Конституцией Российской Федерации, ее статьями 130 (часть 1), 131 (часть 1) и 133, самостоятельности местного самоуправления, предполагающей возможность самостоятельного решения населением вопросов местного значения в городских, сельских поселениях и на других территориях.

Данный сюжет, конечно, также не остался обойденным Конституционным Судом, признавшим часть 2 статьи 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» не соответствующей российской Конституции в той мере, в какой в системе действующего правового

регулируемая она возлагает на муниципальный район или городской округ – учредителя образовательной организации, реализующей основные общеобразовательные программы, в которой обучаются лица, проживающие в другом муниципальном районе или городском округе, организацию их бесплатной перевозки до образовательной организации и обратно за счет средств своего бюджета – без предоставления ему средств из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы или без компенсации соответствующих расходов из бюджета муниципального района или городского округа, в котором проживают обучающиеся, – если необходимость их зачисления в данную образовательную организацию обусловлена тем, что на территории муниципального района или городского округа, где проживают эти лица, возможность осуществления ими конституционного права на получение общедоступного и бесплатного основного общего образования с точки зрения обеспечения территориальной доступности образовательных организаций существенно затруднена или не может быть обеспечена.

Разделяя эту правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, все же позволю заметить, что ее обоснование не выглядит исчерпывающим, а потому полагаю целесообразным высказать ряд аргументов, не нашедших отражения в тексте Постановления от 5 июля 2017 года № 18-П, которые, как представляется, могут служить дополнительными доводами в пользу конституционной дисквалификации оспоренного городским округом Сибай законоположения.

Согласно статье 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина, являясь непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Фокусируя усилия всех – государственных и муниципальных – субъектов публичной власти на обязанности признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека как высшей ценности

Российского государства (статья 2 Конституции Российской Федерации), упомянутая конституционная формула вместе с тем не порождает их совокупной, а тем более тождественной ответственности за создание надлежащих условий для реализации конституционных прав и свобод, включая право на образование (статья 43, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Исходить из противоположного, в частности утверждать, что каждый представитель публичной власти, независимо от его вида, уровня, полномочий и территориальных предметов ведения, должен так или иначе проявлять организационно-правовую заботу обо всех без исключения конституционных правах и свободах, – значит, по сути, игнорировать конституционные нормы о правовом государстве, о федеративном устройстве и разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, об осуществлении государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, о самостоятельности в пределах своих полномочий местного самоуправления (Конституция Российской Федерации; статья 1, часть 1; статья 5, части 1 и 3; статья 10; статья 12).

Не стоит думать, что, если вменить «попечительство» о правах и свободах граждан в обязанность как можно большему числу органов и должностных лиц, это неминуемо поспособствует их благополучной «судьбе». Хорошо известно, когда то или иное дело поручается всем сразу, за его результаты, как правило, не с кого спросить, что лишний раз подчеркивает настоятельную потребность тщательного и корректного распределения публичных полномочий между отдельными субъектами, входящими в общую систему государственной и муниципальной власти, которое, естественно, требует принятия необходимых законодательных решений.

Закрепляя полномочия органов местного самоуправления, федеральный законодатель обязан, помимо прочего, иметь в виду пространственную сферу их деятельности, которая применительно к отдельным муниципальным образованиям, как это прямо следует из статей 130 (часть 1), 131 и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации, предопределяется самостоятельным решением населением вопросов местного значения в границах городских, сельских поселений и других территорий. Соответственно, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, он (законодатель) должен руководствоваться тем, что конституционное предназначение местного самоуправления состоит в решении социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории совместной жизнедеятельности населения; будучи институциональным выражением власти местного сообщества как первичного субъекта права на местное самоуправление, органы местного самоуправления призваны обеспечивать решение вопросов местного значения населением городских, сельских поселений и других территорий, на которых оно осуществляется; это обуславливает возложение на органы местного самоуправления вытекающих из природы муниципальной власти обязанностей по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности конкретного муниципального образования (постановления от 2 апреля 2002 года № 7-П, от 20 декабря 2010 года № 22-П, от 29 марта 2011 года № 2-П, от 26 апреля 2016 года № 13-П и др.).

Аналогичным образом и Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 года) понимает под местным самоуправлением принадлежащие гражданам право и реальную способность – как прямые (собрание, референдум и т.п.), так и опосредованные (советы, подотчетные им исполнительные органы) – регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (статья 3). Как следствие, она также не дает оснований для расширительной интерпретации территориальных границ

организации и осуществления местного самоуправления, позволяющего «спрашивать» с него не только за местные (городские, районные, поселенческие и др.), но и за иные – независимо от социальной значимости и степени важности – дела.

Еще более определенно территориальная сфера локализации местного самоуправления фиксируется в Декларации о принципах местного самоуправления в государствах – участниках Содружества (принята Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств 29 октября 1994 года), согласно которой местное самоуправление представляет собой систему организации деятельности населения (местных территориальных сообществ) для самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в соответствии с законами государства (статья 1); органы местного самоуправления ответственны перед населением, а их компетенция должна обеспечивать возможность самостоятельного решения ими вопросов местного значения (статья 5).

Приведенные конституционные и международно-правовые положения характеризуют местное самоуправление исключительно как деятельность местного сообщества, направленную на решение вопросов местного значения. И хотя они не препятствуют, по крайней мере в российской версии (глава 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), привлечению органов местного самоуправления к осуществлению государственной власти посредством наделения отдельными государственными полномочиями, тем не менее им не может быть вменено в обязанность решение вопросов, относящихся к предметам ведения (компетенции) других муниципальных образований, так как подобного рода перераспределение самоуправленческих полномочий между конкретными муниципальными районами, городскими округами и другими муниципальными образованиями вступало бы в прямое противоречие

с конституционной природой местного самоуправления, лишая последнее самостоятельного и ответственного статуса.

Изложенное позволяет заключить, что, поскольку организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего и среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях включена Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в перечень вопросов местного значения муниципального района и городского округа (пункт 11 части 1 статьи 15 и пункт 13 части 1 статьи 16), это возлагает на органы местного самоуправления конкретных муниципальных образований «персональную» ответственность за их самостоятельное решение на собственной территории в интересах местного населения.

Если же по каким-либо причинам органы местного самоуправления отдельного муниципального района (городского округа) оказываются не в состоянии обеспечить проживающих на соответствующей территории детей предусмотренными законом образовательными услугами, вынуждая их (их родителей) прибегать к помощи муниципальных образовательных учреждений (школ), расположенных в соседних муниципалитетах, то это не должно освобождать от ответственности за организацию бесплатной перевозки таких детей муниципальный район (городской округ), который не смог предоставить им возможность получить среднее общее образование на своей территории. В противном случае, при вменении обязанности заниматься указанной перевозкой школьников муниципальному образованию, в котором они не проживают, будет иметь место искажение конституционной модели местного самоуправления, сопряженное – вольно или невольно – с риском нарастания в муниципальной среде «иждивенческих» настроений.

Какими бы ни были трудности, с которыми сталкиваются муниципальные районы и городские округа, ведая на своей территории

организацией начального общего, основного общего и среднего общего образования для нужд местного сообщества, их преодоление должно достигаться не вопреки (как это имело место в отношении заявителя), а в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 12, 130 (часть 1), 131 и 132 (часть 1), что, впрочем, не блокирует возможность законодательного переложения бремени школьного образовательного дела целиком на субъекты Российской Федерации или даже на федеральную власть.