

**по делу о проверке конституционности пункта 3 части 1 статьи 74 и абзаца третьего части 9 статьи 79 Устава Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Совета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 21 мая 2015 года № 14/235; подпункта 3.4.1 пункта 3.4 и раздела 3 Положения о порядке создания, реорганизации и ликвидации образовательных организаций Пестречинского муниципального района, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан
от 30 мая 2016 года № 762; подпункта 8.1 пункта 8 и подпункта 5 пункта 11 Положения о комиссии по оценке последствий принятия решения о реорганизации, ликвидации, изменении статуса, реконструкции, модернизации, изменении назначения образовательной организации Пестречинского муниципального района, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 8 июня 2016 года № 881; пунктов 1.3, 2.14 и 2.19 Порядка проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации, находящейся в ведении Республики Татарстан, муниципальной образовательной организации, включая критерии этой оценки (по типам данных образовательных организаций),** **в том числе порядка создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 5 февраля 2014 года № 63; а также названных Устава и постановлений Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан в целом в связи с жалобами граждан Г.И. Волковой и Р.Х. Маликова**

город Казань 28 апреля 2017 года

Конституционный суд Республики Татарстан в составе Председателя Ф.Г. Хуснутдинова, судей Л.В. Кузьминой, Р.А. Сахиевой, А.Р. Шакараева,

руководствуясь статьей 109 (часть четвертая) Конституции Республики Татарстан, частями пятой и девятой статьи 3, частью первой и пунктом 1 части второй статьи 39, статьями 68, 83, 100, 101, 103 и 113 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан»,

рассмотрел в открытом выездном судебном заседании дело о проверке конституционности пункта 3 части 1 статьи 74 и абзаца третьего части 9 статьи 79 Устава Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Совета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 21 мая 2015 года № 14/235; подпункта 3.4.1 пункта 3.4 и раздела 3 Положения о порядке создания, реорганизации и ликвидации образовательных организаций Пестречинского муниципального района, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан
от 30 мая 2016 года № 762; подпункта 8.1 пункта 8 и подпункта 5 пункта 11 Положения о комиссии по оценке последствий принятия решения о реорганизации, ликвидации, изменении статуса, реконструкции, модернизации, изменении назначения образовательной организации Пестречинского муниципального района, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 8 июня 2016 года № 881; пунктов 1.3, 2.14 и 2.19 Порядка проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации, находящейся в ведении Республики Татарстан, муниципальной образовательной организации, включая критерии этой оценки (по типам данных образовательных организаций), в том числе порядка создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 5 февраля 2014 года № 63; а также названных Устава и постановлений Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан в целом по порядку их официального опубликования.

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан Г.И. Волковой и Р.Х. Маликова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые заявителями нормативные положения Конституции Республики Татарстан.

Поскольку жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный суд Республики Татарстан, руководствуясь частью второй статьи 50 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Р. Шакараева, объяснения сторон — граждан Г.И. Волковой и Р.Х. Маликова, представителей органов, издавших оспариваемые нормативные правовые акты, — начальника юридического отдела Министерства образования и науки Республики Татарстан Д.Д. Абдуллина, начальника юридического отдела аппарата Совета Пестречинского муниципального района Республики ТатарстанС.М. Павловой,специалиста, приглашенного в судебное заседание по ходатайству представителя Совета и Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, — ведущего специалиста по правовым вопросам МУП «Центр капитального строительства Пестречинского района Республики Татарстан» Э.А. Жигановой,специалистов, приглашенных в судебное заседание по инициативе Конституционного суда Республики Татарстан, — начальника отдела общего образования и итоговой аттестации обучающихся Управления общего образования Министерства образования и науки Республики Татарстан Л.И. Саубановой, начальника отдела по вопросам нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации и ведения федерального регистра, ведения реестра муниципальных образований, регистрации и ведения реестра уставов муниципальных образований Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Татарстан Р.Н. Рахимова, выступления приглашенных в судебное заседание: представителя Президента Республики Татарстан — главного советника отдела по законопроектной работе Государственно-правового управления Президента Республики ТатарстанЛ.К. Валиуллиной,представителя Государственного Совета Республики Татарстан — начальника Правового управления Аппарата Государственного Совета Республики ТатарстанМ.Б. Сунгатуллина, представителя Кабинета Министров Республики Татарстан — Правительства Республики Татарстан — заведующего сектором административного права и систематизации законодательства Правового управления Аппарата Кабинета Министров Республики Татарстан К.А. Козновой, представителя Председателя Верховного суда Республики Татарстан — судьи Верховного суда Республики ТатарстанШ.Ш. Гафиятуллина, представителя Председателя Арбитражного суда Республики Татарстан — заместителя начальника отдела анализа и обобщения судебной практики Арбитражного суда Республики Татарстан Т.Р. Гиззятова, представителя Прокурора Республики Татарстан — прокурора отдела по надзору за законностью нормативных правовых актов Управления по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Республики Татарстан А.А. Яруллина, представителя Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан — начальника отдела по вопросам восстановления прав граждан аппарата Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан А.Г. Бартенева, представителя Уполномоченного по правам ребенка в Республике Татарстан — ведущего консультанта отдела по защите прав и законных интересов детей аппарата Уполномоченного по правам ребенка в Республике Татарстан А.Н. Хамитовой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный суд Республики Татарстан

**установил:**

1. В Конституционный суд Республики Татарстан обратились граждане Г.И. Волкова и Р.Х. Маликов с жалобами на нарушение их конституционных прав и свобод пунктом 3 части 1 статьи 74 и абзацем третьим части 9 статьи 79 Устава Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Совета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 21 мая 2015 года № 14/235 (далее также — Устав); подпунктом 3.4.1 пункта 3.4 и разделом 3 Положения о порядке создания, реорганизации и ликвидации образовательных организаций Пестречинского муниципального района, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 30 мая 2016 года № 762 (далее также — Положение); подпунктом 8.1 пункта 8 и подпунктом 5 пункта 11 Положения о комиссии по оценке последствий принятия решения о реорганизации, ликвидации, изменении статуса, реконструкции, модернизации, изменении назначения образовательной организации Пестречинского муниципального района, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 8 июня 2016 года № 881 (далее также — Положение о комиссии); пунктами 1.3, 2.14 и 2.19 Порядка проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации, находящейся в ведении Республики Татарстан, муниципальной образовательной организации, включая критерии этой оценки (по типам данных образовательных организаций), в том числе порядка создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 5 февраля 2014 года № 63 (далее также — Порядок); а также названными Уставом и постановлениями Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан в целом.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 74 Устава руководитель Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан издает постановления и распоряжения руководителя Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан. Абзацем третьим части 9 статьи 79 Устава определено, что официальное опубликование (обнародование) муниципальных правовых актов осуществляется посредством размещения текста правового акта или проекта правового акта на официальном сайте Пестречинского муниципального района Республики Татарстан на Портале муниципальных образований Республики Татарстан в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также на «Официальном портале правовой информации Республики Татарстан».

Разделом 3 Положения установлен порядок реорганизации образовательной организации. Подпунктом 3.4.1 пункта 3.4 Положения предусмотрено, что при необходимости реорганизации Исполнительный комитет Пестречинского муниципального района Республики Татарстан проводит оценку последствий принятия решения о реорганизации муниципальной образовательной организации в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2014 года № 84 «Об утверждении Правил проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации федеральной государственной образовательной организации и Правил создания комиссии по оценке последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации федеральной государственной образовательной организации и подготовки указанной комиссией заключений».

Подпункт 8.1 пункта 8 Положения о комиссии предусматривает критерии, на основании которых комиссия по оценке последствий принятия решения о реорганизации, ликвидации, изменении статуса, реконструкции, модернизации, изменении назначения образовательной организации Пестречинского муниципального района проводит оценку последствий принятия решений о реорганизации или ликвидации образовательной организации, относящейся к типу общеобразовательных организаций.

Подпункт 5 пункта 11 Положения о комиссии определяет, что оценка последствий принятия решения о реорганизацииили ликвидации образовательной организации проводится на основании решения собрания жителей сельского поселения.

Пунктами 1.3, 2.14 и 2.19 Порядка установлены механизм проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации и содержание заключения комиссии по оценке последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации.

Как следует из жалоб, дополнений и приложенных к ним копий документов, постановлением Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 30 июня 2016 года № 931 муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение «Белкинская основная общеобразовательная школа» Пестречинского муниципального района Республики Татарстан (далее — Белкинская школа) было реорганизовано путем присоединения в качестве филиала к муниципальному бюджетному общеобразовательному учреждению «Ленино-Кокушкинская средняя общеобразовательная школа» Пестречинского муниципального района Республики Татарстан с реализацией программы начального общего образования. При этом, как указывают заявители, не было учтено мнение жителей села Белкино и педагогического состава Белкинской школы, которые были против такой реорганизации.

Граждане Г.И. Волкова и Р.Х. Маликов полагают, что принятие решения о реорганизации Белкинской школы стало возможным, поскольку органами местного самоуправления Пестречинского муниципального района Республики Татарстан при издании оспариваемых нормативных правовых актов допущен ряд грубых нарушений, приводящих к ограничению конституционных прав и свобод граждан, в том числе заявителей.

Так, они указывают, что раздел 3 Положения не содержит требования о необходимости учета мнения жителей сельского поселения при принятии решения о реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в данном сельском поселении, обязательный характер которого вытекает из содержания положений части 12 статьи 22 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и части 4 статьи 13 Закона Республики Татарстан
«Об образовании».

Граждане Г.И. Волкова и Р.Х. Маликов также отмечают, что подпункт 3.4.1 пункта 3.4 Положения определяет в качестве нормативной основы своего регулирования положения федерального законодательства, которые распространяются только на федеральные государственные образовательные организации. Между тем, поскольку рассматриваемое правовое регулирование осуществляется в отношении муниципальной образовательной организации, оспариваемое Положение, по их мнению, должно основываться на нормах постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 5 февраля
2014 года № 63.

Оспаривая подпункт 5 пункта 11 Положения о комиссии, заявители указывают, что учет мнения граждан сельского поселения в соответствии со статьей 31 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) проводится в форме опроса, а не в форме собрания жителей сельского поселения, как это предусмотрено оспариваемым подпунктом.

В обоснование своей позиции относительно неконституционности подпункта 8.1 пункта 8 Положения о комиссии граждане Г.И. Волкова и
Р.Х. Маликов отмечают, что Исполнительный комитет Пестречинского муниципального района Республики Татарстан установил в нем собственные критерии оценки последствий принятия решения о реорганизации образовательной организации, которые не согласуются с критериями, предусмотренными нормативным правовым актом, имеющим
большую юридическую силу, а именно обжалуемым Порядком,
утвержденным постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан
от 5 февраля 2014 года № 63.

Кроме того, заявители полагают, что предусмотренное пунктами 1.3, 2.14 и 2.19 указанного Порядка правовое регулирование, в свою очередь, допускает возможность произвольного применения данных норм, поскольку четко не регламентирует механизм принятия комиссией заключения в тех случаях, когда предполагаемая реорганизация образовательной организации не отвечает всем установленным критериям. По их мнению, пункты 2.14 и 2.19 не предусматривают необходимость указания в таком заключении комиссии всех критериев, определенных пунктом 1.3 Порядка, а также каким должно быть заключение в случаях, когда с одними критериями реорганизация или ликвидация согласуется, а с другими нет.

Граждане Г.И. Волкова и Р.Х. Маликов также обращают внимание на то, что была нарушена процедура опубликования Устава и оспариваемых постановлений Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан.

Заявители считают, что Устав не опубликован официально для всеобщего сведения в установленном порядке, поскольку на «Официальном портале правовой информации Республики Татарстан» (далее также — Портал) размещено только решение Совета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 21 мая 2015 года № 14/235 «О принятии Устава Пестречинского муниципального района Республики Татарстан», а самого текста Устава как на Портале, так и в других источниках официального опубликования не содержится.

Граждане Г.И. Волкова и Р.Х. Маликов также отмечают, что на официальном сайте района на Портале муниципальных образований Республики Татарстан в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее также — официальный сайт района) невозможно определить, когда были размещены оспариваемые постановления Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан и, следовательно, когда они были опубликованы официально и вступили в силу, поскольку на сайте нет информации об их официальном опубликовании. Такая ситуация, по их мнению, возникла по причине отсутствия в абзаце третьем части 9 статьи 79 Устава требования о необходимости указания даты официального опубликования нормативного правового акта в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, что приводит к нарушению их конституционных прав и свобод. Кроме того, они указывают, что данные постановления как на Портале, так и на официальном сайте района размещены без всех необходимых реквизитов (дата, номер, подпись и печать), а постановление Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 30 мая 2016 года № 762 размещено под наименованием «Об утверждении нормативных актов, регламентирующих проведение процедуры реорганизации или ликвидации образовательной организации Пестречинского муниципального района», притом что в тексте самого постановления указано иное наименование — «Об утверждении Положения О порядке создания, реорганизации и ликвидации муниципальных образовательных организаций Пестречинского муниципального района».

Заявители обращают внимание в том числе и на несогласованность пункта 3 части 1 статьи 74 Устава с положениями части 6 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ в той части, в которой оспариваемой нормой установлено, что руководитель Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан издает муниципальные правовые акты в форме постановлений и распоряжений руководителя Исполнительного комитета. Между тем в силу названной федеральной нормы глава местной администрации издает постановления местной администрации.

На основании изложенного граждане Г.И. Волкова и Р.Х. Маликов просят Конституционный суд Республики Татарстан признать:

— пункт 3 части 1 статьи 74 и абзац третий части 9 статьи 79 Устава Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Совета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 21 мая 2015 года № 14/235; подпункт 3.4.1 пункта 3.4 и раздел 3 Положения о порядке создания, реорганизации и ликвидации образовательных организаций Пестречинского муниципального района, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 30 мая 2016 года № 762; подпункт 8.1 пункта 8 и подпункт 5 пункта 11 Положения о комиссии по оценке последствий принятия решения о реорганизации, ликвидации, изменении статуса, реконструкции, модернизации, изменении назначения образовательной организации Пестречинского муниципального района, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 8 июня 2016 года № 881; пункты 1.3, 2.14 и 2.19 Порядка проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации, находящейся в ведении Республики Татарстан, муниципальной образовательной организации, включая критерии этой оценки (по типам данных образовательных организаций), в том числе порядка создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 5 февраля 2014 года № 63, не соответствующими статьям 2, 3 (части первая и вторая), 10, 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая), 38 (части первая и третья), 56 (части первая и вторая) Конституции Республики Татарстан, согласно которым человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность Республики Татарстан; носителем суверенитета и единственным источником власти в Республике Татарстан является ее многонациональный народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; в Республике Татарстан признается и гарантируется местное самоуправление; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; все равны перед законом и судом; государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства и иных обстоятельств; любые формы ограничения прав и свобод запрещаются; семья, материнство, отцовство, детство и старость находятся под защитой государства; государство проявляет заботу о семье, обеспечении здоровья матери и ребенка и воспитании детей; каждый в Республике Татарстан имеет право на образование; в Республике Татарстан гарантируются общедоступность и бесплатность основного общего образования в муниципальных образовательных учреждениях.

— Устав Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, принятый решением Совета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 21 мая 2015 года № 14/235;
постановление Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 30 мая 2016 года № 762 «Об утверждении нормативных актов, регламентирующих проведение процедуры реорганизации или ликвидации образовательной организации Пестречинского муниципального района»; постановление Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан
от 8 июня 2016 года № 881 «Об утверждении Положения о комиссии по оценке последствий принятия решения о реорганизации, ликвидации, изменении статуса, реконструкции, модернизации, изменении назначения образовательной организации Пестречинского муниципального района» в целом не соответствующими статье 24 (часть третья) Конституции Республики Татарстан, согласно которой любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В соответствии с частями второй и третьей статьи 68 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Конституционный суд Республики Татарстан принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе нормативных правовых актов. Конституционный суд Республики Татарстан принимает постановление только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению в обращении, и при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного суда Республики Татарстан по настоящему делу являются:

— Устав Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, принятый решением Совета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 21 мая 2015 года
№ 14/235, а также постановление Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 30 мая 2016 года № 762 и постановление Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 8 июня 2016 года № 881 в целом по порядку их официального опубликования;

— пункт 3 части 1 статьи 74 и абзац третий части 9 статьи 79 Устава Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Совета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 21 мая 2015 года № 14/235;

— пункты 1.3, 2.14 и 2.19 Порядка проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации, находящейся в ведении Республики Татарстан, муниципальной образовательной организации, включая критерии этой оценки (по типам данных образовательных организаций), в том числе порядка создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 5 февраля 2014 года № 63;

— подпункт 3.4.1 пункта 3.4 и раздел 3 Положения о порядке создания, реорганизации и ликвидации образовательных организаций Пестречинского муниципального района, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан
от 30 мая 2016 года № 762;

— подпункт 8.1 пункта 8 и подпункт 5 пункта 11 Положения о комиссии по оценке последствий принятия решения о реорганизации, ликвидации, изменении статуса, реконструкции, модернизации, изменении назначения образовательной организации Пестречинского муниципального района, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 8 июня 2016 года № 881.

2. В соответствии со статьей 24 (часть третья) Конституции Республики Татарстан и статьей 15 (часть 3) Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, требование обнародования нормативного правового акта от имени государства компетентным органом публичной власти обусловлено общепризнанным принципом правовой определенности, на основе которого устанавливаются отношения государства и индивида, и означает всеобщее оповещение о том, что данный нормативный правовой акт принят и подлежит действию в изложенном аутентичном содержании. Только в этом случае на лиц, подпадающих под его действие, распространяется общеправовая презумпция, в силу которой незнание закона не освобождает от ответственности за его нарушение. Неопределенность же относительно того, действует или не действует нормативный правовой акт, не может обеспечить единообразие в его соблюдении, исполнении и применении и, следовательно, порождает противоречивую правоприменительную практику, создает возможность злоупотреблений и произвола, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, ведет к нарушению принципов равенства и верховенства права (Постановление от 27 марта 2012 года № 8-П).

Конституционный суд Республики Татарстан также неоднократно отмечал, что данное конституционное предписание является одной из гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина и носит императивный характер (постановления от 7 марта 2006 года № 19-П и
от 21 февраля 2012 года № 47-П).

В силу пункта 3 части первой статьи 83 и статьи 103 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Конституционный суд Республики Татарстан устанавливает соответствие Конституции Республики Татарстан законов Республики Татарстан и иных нормативных правовых актов в том числе по порядку их принятия, издания, подписания, опубликования или введения в действие.

Порядок официального опубликования уставов и иных нормативных правовых актов муниципального образования регламентирован положениями Федерального закона № 131-ФЗ. Согласно части 8 его статьи 44 устав муниципального образования подлежит официальному опубликованию (обнародованию) после его государственной регистрации и вступает в силу после его официального опубликования (обнародования). Из содержания частей 2 и 3 статьи 47 в их взаимосвязи с пунктом 6 части 1 статьи 44 данного Федерального закона следует, что нормативные правовые акты органов местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина и не содержащие сведения, распространение которых ограничено федеральным законом, могут быть признаны опубликованными официально для всеобщего сведения только при условии опубликования их полного текста в порядке, установленном уставом соответствующего муниципального образования, которым должны определяться в том числе порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов.

Порядок опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов Пестречинского муниципального района Республики Татарстан регулируется Уставом Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, принятым решением Совета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан
от 21 мая 2015 года № 14/235. Согласно части 9 статьи 79 Устава официальное опубликование (обнародование) муниципальных правовых актов осуществляется посредством:

— опубликования текста правового акта в печатных средствах массовой информации, учрежденных органами местного самоуправления района, либо иных печатных средствах массовой информации, распространяемых на территории района; при опубликовании текста правового акта в иных печатных средствах массовой информации должна быть отметка о том, что данное опубликование является официальным;

— размещения текста правового акта или проекта правового акта на официальном сайте Пестречинского муниципального района Республики Татарстан на Портале муниципальных образований Республики Татарстан в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также на «Официальном портале правовой информации Республики Татарстан».

При этом в силу взаимосвязанных частей 4 и 8 статьи 79 Устава каждый муниципальный правовой акт должен содержать его реквизиты, а именно наименование, дату его подписания, регистрационный номер, наименование должностного лица, подписавшего правовой акт, которые указываются при опубликовании (обнародовании) муниципального правового акта.

Из материалов дела, выступлений представителя органов, издавших оспариваемые муниципальные правовые акты, а также специалистов, приглашенных в судебное заседание, следует, что на официальном сайте района Устав после его государственной регистрации был размещен
6 июля 2015 года, постановление Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 30 мая 2016 года № 762 и утвержденное им Положение — 30 мая 2016 года, постановление Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 8 июня 2016 года № 881 и утвержденное им Положение о комиссии — 10 июня 2016 года. Кроме того, указанные постановления Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан были размещены 30 мая 2016 года и 14 июня 2016 года соответственно и в ином источнике официального опубликования — на «Официальном портале правовой информации Республики Татарстан».

Относительно вопроса о том, что графические изображения рассматриваемых нормативных правовых актов, размещенных в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, не содержат установленных частью 4 статьи 79 Устава реквизитов, а именно дату их подписания и регистрационные номера, Конституционный суд Республики Татарстан отмечает следующее. Как разъяснил Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 29 ноября 2007 года № 48
«О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», при проверке соблюдения порядка опубликования нормативного правового акта необходимо учитывать, что целью официального опубликования нормативного правового акта является обеспечение возможности ознакомиться с содержанием этого акта тем лицам, права и свободы которых он затрагивает; если при обнародовании акта в порядке, предусмотренном учредительными документами публичного образования, населению данного образования и иным лицам, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, была обеспечена возможность ознакомиться с его содержанием, порядок опубликования нормативного правового акта не может признаваться нарушенным (пункт 21).

В этой связи размещение текстов Устава и постановления Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 8 июня 2016 года № 881, положения которых оспариваются заявителями, на официальном сайте района и на Портале свидетельствует о том, что Совет и Исполнительный комитет Пестречинского муниципального района Республики Татарстан предприняли необходимые действия по доведению до сведения граждан содержания принятых актов. Тот факт, что реквизиты данных актов указаны не в их графическом изображении, а непосредственно на официальном сайте района и на Портале, притом что тексты самих актов размещены в полном и достоверном виде, сам по себе не может считаться достаточным основанием для признания их не соответствующими Конституции Республики Татарстан по порядку официального опубликования, поскольку объективно не создает препятствий для реализации гражданами возможности ознакомления с рассматриваемыми муниципальными правовыми актами, затрагивающими их права, свободы и законные интересы.

При таких обстоятельствах Конституционный суд Республики Татарстан приходит к выводу, что содержание Устава, постановления Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 8 июня 2016 года № 881 и утвержденного им Положения о комиссии было доведено до сведения граждан в установленном порядке и тем самым данные муниципальные правовые акты по порядку их официального опубликования соответствуют статье 24 (часть третья) Конституции Республики Татарстан.

По этим же основаниям Конституционный суд Республики Татарстан приходит к выводу о несоблюдении порядка официального опубликования при размещении на официальном сайте района и «Официальном портале правовой информации Республики Татарстан» постановления Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 30 мая 2016 года № 762 и утвержденного им Положения. Такой вывод обусловлен тем, что наименование данного постановления, указанное при его размещении в вышеуказанных источниках официального опубликования, не совпадает с наименованием, содержащимся в тексте самого акта. В этой связи, учитывая, что в графическом изображении акта отсутствуют какие-либо иные признаки, позволяющие идентифицировать его в качестве акта, реквизиты которого указаны на официальном сайте района и Портале, его размещение в такой форме не дает возможности однозначно установить, был ли официально опубликован именно оспариваемый муниципальный нормативный правовой акт, и, следовательно, не может в полной мере обеспечить функцию доведения содержания оспариваемого акта до сведения граждан. В противном случае, как уже ранее указывал Конституционный суд Республики Татарстан, допускалась бы возможность требования органами местного самоуправления исполнения установленных ими предписаний при несоблюдении данными органами требований законодательства к опубликованию нормативных правовых актов, содержащих указанные предписания, что несовместимо с конституционными принципами правового государства, гласности, верховенства права, равенства и справедливости (постановление
от 19 марта 2015 года № 61-П).

Таким образом, постановление Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан
от 30 мая 2016 года № 762 и утвержденное им Положение в полном объеме не соответствуют Конституции Республики Татарстан, ее
статье 24 (часть третья), поскольку они не были опубликованы официально для всеобщего сведения в установленном порядке, а также ее статье 48
(часть вторая), поскольку Исполнительный комитет Пестречинского муниципального района Республики Татарстан не выполнил обязательство по обеспечению права граждан на ознакомление с принятыми органами местного самоуправления решениями, затрагивающими их права, свободы и законные интересы.

Конституционный суд Республики Татарстан особо обращает внимание на то, что соблюдение порядка официального опубликования нормативных правовых актов — это неотъемлемый элемент механизма защиты прав и свобод человека и гражданина, в силу чего указание полного и достоверного перечня реквизитов принимаемого акта, в том числе и в графическом изображении, при его опубликовании (обнародовании) на соответствующих официальных ресурсах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет способствует повышению эффективности такой защиты и является обязательным.

Данный подход в полной мере согласуется и с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно указывал, что законоположения, по своему содержанию и (или) по форме не отвечающие критериям формальной определенности, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования, создают возможность их неоднозначного толкования и произвольного применения и тем самым ведут к нарушению конституционных прав граждан (постановления
от 29 июня 2012 года № 16-П, от 14 мая 2013 года № 9-П и др.).

3. Признание Конституционным судом Республики Татарстан постановления Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 30 мая 2016 года № 762 в полном объеме не соответствующим Конституции Республики Татарстан означает, что данный нормативный правовой акт не влечет правовых последствий, как не вступивший в силу, и не может служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений.

По смыслу статей 100 и 101 Закона Республики Татарстан
«О Конституционном суде Республики Татарстан» проверка конституционности нормативных правовых актов по содержанию норм допустима при условии, что в обращении оспариваются вступившие в силу нормативные положения.

Следовательно, жалоба граждан Г.И. Волковой и Р.Х. Маликова на нарушение конституционных прав и свобод подпунктом 3.4.1 пункта 3.4 и разделом 3 Положения о порядке создания, реорганизации и ликвидации образовательных организаций Пестречинского муниципального района, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 30 мая 2016 года № 762, не является допустимой и в силу статьи 63 Закона Республики Татарстан
«О Конституционном суде Республики Татарстан» производство по настоящему делу в указанной части подлежит прекращению.

4. В соответствии со статьями 10 и 116 (часть первая) Конституции Республики Татарстан в Республике Татарстан признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно и обеспечивает решение населением вопросов местного значения. Такие же положения закреплены и в статьях 12 и 130 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Федеральным законом № 131-ФЗ, закрепляющим общие правовые, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления, предусмотрено, что представительным органом муниципального образования принимается устав, которым должны определяться в том числе наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления; виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов (пункты 5 и 6 части 1, часть 3 статьи 44). Аналогичные нормы предусмотрены также пунктами 5, 6 части 1 и частью 3 статьи 7 Закона Республики Татарстан от 28 июля 2004 года № 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан».

Таким образом, закрепляя в оспариваемых нормах Устава виды муниципальных правовых актов, принимаемых органами и должностными лицами местного самоуправления рассматриваемого муниципального района, а также порядок их опубликования (обнародования), представительный орган муниципального образования — Совет Пестречинского муниципального района Республики Татарстан — реализовал полномочие, принадлежащее ему как в силу федерального, так и республиканского законодательства о местном самоуправлении.

4.1. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации легальность нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти предполагает не только наличие в них определенного, не противоречащего закону нормативного содержания (общего правила), но и соблюдение надлежащей законной формы, порядка принятия и обнародования; в действующей системе правового регулирования судебная проверка такого нормативного акта включает установление его соответствия федеральному закону по содержанию нормативных предписаний, по форме акта, а также по издавшему его субъекту, порядку принятия, опубликования и введения в действие (Постановление от 31 марта 2015 года № 6-П).

Вопрос, касающийся формы правовых актов, издаваемых главой администрации — руководителем исполнительного комитета муниципального района, уже был предметом рассмотрения Конституционного суда Республики Татарстан, который в постановлении
от 23 июня 2015 года № 63-П отметил, что Законом Республики Татарстан
от 4 декабря 2009 года № 62-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан “О местном самоуправлении в Республике Татарстан”», принятым во исполнение Федерального закона № 131-ФЗ, было введено новое правовое регулирование, в соответствии с которым правовые акты, издаваемые главами местных администраций, принимаются в форме постановлений и распоряжений местных администраций. Исходя из этого, суд указал на необходимость неукоснительного соблюдения всеми органами местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан данной законодательно установленной формы правового акта местной администрации как существенного процессуального элемента, основанного на требованиях закона, и на недопустимость нарушений в правоприменительной практике при издании главами местных администраций (руководителями исполнительных комитетов) муниципальных образований в Республике Татарстан муниципальных правовых актов.

В силу статьи 73 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» выявленный Конституционным судом Республики Татарстан конституционно-правовой смысл соблюдения законодательно установленного требования к форме правовых актов, издаваемых главой местной администрации (руководителем исполнительного комитета) муниципального образования в Республике Татарстан, является обязательным для всех органов местного самоуправления муниципальных образований в Республике Татарстан.

Между тем, как следует из материалов дела, Совет Пестречинского муниципального района Республики Татарстан не предпринял необходимых действий по приведению оспариваемой нормы Устава в соответствие с требованиями федерального и республиканского законодательства и по исполнению указанной правовой позиции Конституционного суда Республики Татарстан.

В связи с этим пункт 3 части 1 статьи 74 УставаПестречинского муниципального района Республики Татарстан в той мере, в какой им установлена ненадлежащая форма нормативных правовых актов, издаваемых руководителем Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, не соответствует положениям
статьи 24 (часть вторая) Конституции Республики Татарстан, в силу которых органы местного самоуправления обязаны соблюдать Конституцию и законы Республики Татарстан. Совету Пестречинского муниципального района Республики Татарстан надлежит, исходя из требований Конституции Республики Татарстан и с учетом правовых позиций Конституционного суда Республики Татарстан, изложенных в том числе и в настоящем Постановлении, внести в Устав соответствующие изменения, вытекающие из требований Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Закона Республики Татарстан «О местном самоуправлении в Республике Татарстан».

4.2. Относительно позиции заявителей о несоответствии Конституции Республики Татарстан положений абзаца третьего части 9 статьи 79 Устава в той мере, в которой им не установлено требование об указании даты официального опубликования нормативного правового акта в случае его опубликования путем размещения на соответствующих ресурсах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, Конституционный суд Республики Татарстан отмечает следующее.

Согласно части 3 статьи 79 Устава муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Приведенное нормативное положение находится в неразрывном правовом единстве с оспариваемой нормой, а также иными положениями Устава, регламентирующими порядок опубликования и вступления в силу муниципальных правовых актов, что предполагает необходимость указания даты опубликования принятого муниципального правового акта как основного условия для последующего вступления его в силу. При этом отсутствие такого требования непосредственно в абзаце третьем части 9 статьи 79 Устава само по себе не допускает возможности несоблюдения общеустановленного порядка, при котором указание даты опубликования нормативного правового акта является обязательным. Это подтверждает и практика размещения принимаемых органами местного самоуправления Пестречинского муниципального района Республики Татарстан муниципальных правовых актов на официальном сайте района, анализ которой показал, что данное требование соблюдается и исполняется в надлежащем порядке.

Таким образом, оспариваемые положения абзаца третьего части 9 статьи 79 Устава Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Совета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 21 мая 2015 года № 14/235, не отменяют, не умаляют и иным образом не нарушают конституционные права человека и гражданина, в том числе права заявителей.

Признание абзаца третьего части 9 статьи 79 Устава соответствующим Конституции Республики Татарстан не препятствует дальнейшему совершенствованию правового регулирования порядка опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления Пестречинского муниципального района Республики Татарстан. В этой связи внесение в Устав положений, регламентирующих обязательность указания даты опубликования принятого муниципального правового акта при его размещении на официальном сайте района и Портале, аналогичных тем, что уже установлены в отношении муниципальных правовых актов, публикуемых (обнародуемых) в печатных средствах массовой информации (абзац четвертый части 9 статьи 79 Устава), способствовало бы соблюдению единообразного подхода при опубликовании (обнародовании) муниципальных правовых актов как в печатных средствах массовой информации, так и на соответствующих официальных ресурсах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

5. Оспариваемые заявителями нормативные правовые акты, принятые Кабинетом Министров Республики Татарстан и Исполнительным комитетом Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, затрагивают общие вопросы воспитания, образования, которые согласно статье 72
(часть 1, пункт «е») Конституции Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам (статья 76, части 2 и 5, Конституции Российской Федерации).

Правовое регулирование общественных отношений, возникающих в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование, осуществляется на основании Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Согласно пункту 2 части 1 статьи 8 названного Федерального закона к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования относятся создание, реорганизация, ликвидация образовательных организаций субъектов Российской Федерации, осуществление функций и полномочий учредителей образовательных организаций субъектов Российской Федерации. Подобными полномочиями в отношении муниципальных образовательных организаций в силу пункта 4 части 1 статьи 9 данного Федерального закона обладают и органы местного самоуправления.

В соответствии с частью 10 статьи 22 этого же Федерального закона образовательная организация реорганизуется или ликвидируется в порядке, установленном гражданским законодательством, с учетом особенностей, предусмотренных законодательством об образовании. К числу таких особенностей федеральный законодатель относит необходимость проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации. Согласно части 14 статьи 22 указанного Федерального закона полномочия по установлению в отношении образовательных организаций, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации, и муниципальных образовательных организаций порядка проведения оценки последствий принятия решения об их реорганизации или ликвидации, включая критерии этой оценки (по типам данных образовательных организаций), а также по определению порядка создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений отнесены к ведению уполномоченного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В Республике Татарстан таким уполномоченным органом государственной власти в силу части 5 статьи 13 Закона Республики Татарстан от 22 июля 2013 года № 68-ЗРТ «Об образовании» является Кабинет Министров Республики Татарстан, который утвердил оспариваемый Порядок и предложил муниципальным образованиям Республики Татарстан принять соответствующие нормативные правовые акты. Во исполнение данного предписания Исполнительный комитет Пестречинского муниципального района Республики Татарстан постановлением от 8 июня 2016 года № 881 утвердил оспариваемое Положение о комиссии и установил в нем процедуру создания и организации деятельности комиссии по оценке последствий принятия решения о реорганизации, ликвидации, изменении статуса, реконструкции, модернизации, изменении назначения образовательной организации Пестречинского муниципального района Республики Татарстан.

Тем самым Кабинет Министров Республики Татарстан и Исполнительный комитет Пестречинского муниципального района Республики Татарстан правомерно реализовали полномочия, принадлежащие им в силу федерального и республиканского законодательства.

5.1. Конституция Республики Татарстан, провозглашая Республику Татарстан социальным государством (статья 13), гарантирует общедоступность и бесплатность основного общего образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях (статья 56, часть вторая). Аналогичные положения закреплены в статье 43 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Приведенным конституционным предписаниям корреспондируют положения Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования (принята Генеральной конференцией ЮНЕСКО 14 декабря 1960 года) и статья 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, определяющие доступность образования как равные для всех права и возможности его получения, что предполагает не только экономическую доступность (в частности, установление бесплатного начального образования), но и физическую доступность, под которой названные акты понимают безопасную физическую досягаемость образования либо посредством посещения учебного заведения, находящегося на разумном географическом удалении, либо путем получения доступа к современным технологиям.

Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, закрепляя право на образование и в качестве одного из его элементов — право на общедоступное и бесплатное дошкольное образование в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, Конституция Российской Федерации непосредственно определяет и систему гарантирования этого права, предполагающую в том числе, что государство и муниципальные образования — исходя из конституционного требования общедоступности дошкольного образования независимо от места жительства — обязаны сохранять в достаточном количестве имеющиеся дошкольные образовательные учреждения (Постановление от 15 мая 2006 года № 5-П).

Данная правовая позиция в полной мере применима и к вопросам обеспечения получения гражданами основного общего образования.

Федеральный законодатель, определяя в Федеральном законе
«Об образовании в Российской Федерации» порядок реорганизации или ликвидации образовательной организации, а также условия, обеспечивающие защиту прав граждан на образование в связи с реорганизацией или ликвидацией муниципальной образовательной организации, предусмотрел, что принятие органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления решения о реорганизации или ликвидации государственной и (или) муниципальной образовательной организации допускается на основании положительного заключения комиссии по оценке последствий такого решения (часть 11 статьи 22). Аналогичное требование установлено и в части 3 статьи 13 Закона Республики Татарстан «Об образовании».

Дальнейшее развитие указанные положения федерального и республиканского законодательства нашли в нормах оспариваемого Порядка, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 5 февраля 2014 года № 63,определяющих как процедуру проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации, находящейся в ведении Республики Татарстан, муниципальной образовательной организации, так и процедуру создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений.

В силу взаимосвязанных положений пунктов 1.2 и 1.5 Порядка при принятии решения о реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации комиссией по оценке последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации муниципальной образовательной организации(далее — комиссия) проводится оценка последствий такого решения, целью которой является определение состояния системы образования в республике в целом и (или) на конкретной территории после процедуры реорганизации или ликвидации и сложившихся после этого условий для удовлетворения потребностей населения в образовательных услугах.

Согласно обжалуемому пункту 1.3 Порядка критерием оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации является сохранение на территории данного муниципального образования условий для получения гражданами образования соответствующего уровня согласно федеральным государственным образовательным стандартам, а также сохранение иных условий развития конкретной территории с учетом:

детской демографической ситуации (прогнозы изменения количества детей, которые будут поступать в образовательную организацию, количества классов (групп));

наличия возможности приема граждан в другие образовательные организации, осуществляющие в данном муниципальном образовании образовательную деятельность по реализации соответствующих образовательных программ;

территориальной доступности других образовательных организаций, осуществляющих в данном муниципальном образовании образовательную деятельность по реализации соответствующих образовательных программ, в том числе с учетом возможности организации транспортного сопровождения обучающихся к образовательным организациям и (или) их круглосуточного пребывания в них;

социально-производственных условий (наличие действующих промышленных или сельскохозяйственных предприятий на территории, обслуживаемой образовательной организацией, их перспективы, динамика численности трудоспособного населения на данной территории), а также прогнозов возможного оттока жителей (молодых семей) с данной территории после принятия такого решения;

существующей материально-технической базы муниципальной образовательной организации (характеристика зданий (год постройки, тип здания и т.д.), соответствие строений и их площадей санитарно-техническим нормам; степень благоустройства территории земельных участков; наличие и состояние мебели, оборудования и оснащения кабинетов (залов), а также перспективы использования имущества в связи с намеченными изменениями).

Установленные пунктом 1.3 Порядка критерии по своей правовой природе направлены на выявление достаточных оснований, исходя из которых предполагаемая реорганизация была бы необходимой или же, напротив, недопустимой, и охватывают широкий спектр вопросов, имеющих определяющее значение при принятии соответствующего решения. Из буквального содержания взаимосвязанных положений пунктов 2.10 и 2.14 Порядка следует, что данные критерии, их совокупный анализ и обязательный учет выступают в качестве единственного правового условия как для подготовки учредителем образовательной организации предложения о целесообразности ее реорганизации или ликвидации, так и для оценки комиссией возможных последствий принятия такого решения. При этом в силу пункта 2.19 Порядка в заключении комиссии, направляемом в орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя образовательной организации, должно быть указано обоснование данной комиссией положительной или отрицательной оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации по каждому из критериев, установленных пунктом 1.3 Порядка.

Тем самым оспариваемые заявителями нормы по своему смыслу и содержанию представляют собой совокупность требований и последовательных действий, необходимых для оценки последствий принятия решения о реорганизации муниципальной образовательной организации и подготовки соответствующего заключения с учетом всех обстоятельств, имеющих значение для принятия такого решения. Иными словами, оценка последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации прежде всего преследует конституционно значимые цели обеспечения гарантированного права каждого на образование и в связи с этим основывается на подробном и объективном анализе каждого из указанных выше критериев, исходя из необходимости сохранения комфортных и благоприятных условий образовательного процесса, а также комплексного учета потребностей граждан на основе баланса государственных и общественных интересов.

Таким образом, пункты 1.3, 2.14 и 2.19 Порядка находятся в системном единстве, по своему целевому назначению направлены на упорядочивание процедуры проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации муниципальной образовательной организации, определяют для правоприменителей исчерпывающий перечень критериев такой оценки, имеют обязательный характер, исключают любое иное их истолкование в правоприменительной практике и сами по себе не отменяют, не умаляют и иным образом не нарушают конституционные права человека и гражданина, в том числе права заявителей, и, следовательно, не противоречат статьям 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая), 38 (части первая и третья), 56 (части первая и вторая) Конституции Республики Татарстан.

5.2. Процедура создания и организации деятельности комиссии по оценке последствий принятия решения о реорганизации, ликвидации, изменении статуса, реконструкции, модернизации, изменении назначения образовательной организации Пестречинского муниципального района (далее — Комиссия), а также порядок принятия органом местного самоуправления района такого решения регламентированы нормами оспариваемого Положения о комиссии.

В силу взаимосвязанных норм пунктов 8 и 10 Положения о комиссии Комиссия проводит оценку последствий принятия решения о реорганизации образовательной организации, относящейся к типу общеобразовательных организаций, на основании критериев, установленных в подпункте 8.1 пункта 8 данного Положения.

Анализ оспариваемой нормы, исходя из ее буквального содержания, указывает на то, что закрепленный в ней перечень критериев существенно сокращен по сравнению с аналогичным перечнем критериев, установленным в нормативном правовом акте, имеющем большую юридическую силу, а именно в пункте 1.3 Порядка, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 5 февраля 2014 года № 63. Так, в подпункте 8.1 пункта 8 Положения о комиссии не нашли отражения аналогичные как по смыслу, так и по содержанию критерии оценки, предусматривающие необходимость учета социально-производственных условий, прогнозов возможного оттока жителей (молодых семей) с данной территории после принятия такого решения, а также существующей материально-технической базы муниципальной образовательной организации.

В силу пункта 19 Положения о комиссии решение Комиссии в отношении образовательной организации, относящейся к типу общеобразовательных организаций, принимается на основании критериев, установленных подпунктом 8.1 пункта 8 Положения о комиссии. Из буквального содержания данной нормы следует, что она носит императивный характер и не предусматривает возможности для Комиссии руководствоваться при принятии своих решений какими-либо иными критериями, кроме тех, которые закреплены в оспариваемой норме. Между тем отсутствие в подпункте 8.1 пункта 8 Положения о комиссии критериев, установленных актом, имеющим большую юридическую силу, не только нарушает иерархию нормативных правовых актов, но и может привести к принятию Комиссией необоснованного и необъективного решения. Имеющиеся различия в критериях проводимой оценки делают неизбежными не только несовпадение содержания заключений Комиссии с реальной необходимостью и допустимостью реорганизации или ликвидации образовательной организации, но и определенные расхождения между результатами оценок, которые могут быть проведены одновременно на основании разных нормативных правовых актов в отношении одной образовательной организации, притом что и тот и другой результаты в рамках рассматриваемого регулирования могут считаться достоверными. Такого рода разногласия не могут быть оправданы и с точки зрения особенностей развития отдельно взятого муниципального района, поскольку право на образование предполагает его общедоступность для граждан независимо от их места жительства и гарантируется на основе конституционного принципа юридического равенства.

Конституционный суд Республики Татарстан приходит к выводу, что оспариваемое правовое регулирование предписывает Комиссии в своей работе руководствоваться неполными сведениями, поскольку установленный им перечень критериев не может отразить весь объем последствий принятия органом местного самоуправления решения о реорганизации или ликвидации муниципальной образовательной организации, и тем самым ставит под сомнение обоснованность и законность принятия как самого заключения Комиссии, так и последующего решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации.

Таким образом, подпункт 8.1 пункта 8 Положения о комиссии по оценке последствий принятия решения о реорганизации, ликвидации, изменении статуса, реконструкции, модернизации, изменении назначения образовательной организации Пестречинского муниципального района, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 8 июня 2016 года № 881, не соответствует Конституции Республики Татарстан, ее статьям 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая), 56 (части первая и вторая).

5.3. В силу пункта 11 части 1 статьи 15 Федерального закона
№ 131-ФЗ организация предоставления общедоступного и бесплатного основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, является вопросом местного значения муниципального района.

Как следует из содержания части 12 статьи 22 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», а также части 4 статьи 13 Закона Республики Татарстан «Об образовании», принятие органом местного самоуправления решения о реорганизации или ликвидации муниципальной общеобразовательной организации, расположенной в сельском поселении, не допускается без учета мнения жителей данного сельского поселения.

Федеральный закон № 131-ФЗ, устанавливая в главе 5 формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления и определяя, какие вопросы подлежат разрешению на местном референдуме (статья 22), сходе граждан (статьи 25, 25.1), собрании граждан (статья 29), прямо указал в части 1 статьи 31, что мнение населения с целью его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти выявляется путем опроса граждан, проводимого на всей территории муниципального образования или на части его территории. Федеральный законодатель в названной статье предусмотрел также обязанность органа местного самоуправления определить порядок назначения и проведения опроса граждан уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (часть 4). Идентичным образом данный вопрос регламентирован положениями части 5.1 статьи 20 Закона Республики Татарстан «О местном самоуправлении в Республике Татарстан».

Тем самым, исходя из смысла приведенных положений федерального и республиканского законодательства, законодательно определенной формой выявления и учета мнения граждан, проживающих в соответствующем муниципальном образовании, при принятии решений органами местного самоуправления является опрос. Между тем из содержания оспариваемого подпункта 5 пункта 11 Положения о комиссии следует, что установленное им правовое регулирование предусматривает иную форму участия граждан при разрешении вопроса о реорганизации или ликвидации муниципальной образовательной организации — собрание граждан.

Анализ указанных выше норм законодательства и положений Устава Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, регламентирующих цели и порядок проведения опроса граждан и собрания граждан, прямо указывает на то, что данные формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления различны по своей правовой природе и юридическим последствиям.

Опрос граждан, в силу статьи 23 Устава, проводится на всей территории или на части территории Пестречинского муниципального района Республики Татарстан для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. При этом согласно этой же статье Устава результаты опроса подлежат обязательному учету при принятии органами местного самоуправления соответствующих решений и должны быть опубликованы (обнародованы) в месячный срок после его проведения, с ними вправе ознакомиться любой житель данного района. Указанные нормы Устава получили развитие и конкретизацию в Положении о порядке назначения и проведения опроса граждан на территории Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, утвержденном решением Совета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 29 октября 2009 года № 39, согласно которому в случае принятия органами и должностными лицами местного самоуправления решений, противоречащих результатам опроса, указанные органы обязаны в течение 10 дней после принятия соответствующего решения довести до населения причины принятия такого решения путем опубликования (обнародования) соответствующей информации (пункт 15.3).

Что же касается собрания граждан, то его целевым предназначением, как это указано в статье 21 Устава, являются обсуждение вопросов местного значения, информирование населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления Пестречинского муниципального района, а также осуществление территориального общественного самоуправления на части территории данного района. В соответствии с указанной статьей собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления района, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Пестречинского муниципального района Республики Татарстан (часть 8); обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления данного района, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа (часть 10); итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию)
(часть 12).

Тем самым установленная обжалуемой нормой форма выявления и учета мнения граждан в виде решения собрания жителей, а не в виде их опроса не позволяет гражданам реализовать право на изложение своего мнения о предполагаемой реорганизации образовательной организации и на обязательный учет такого мнения, а также не гарантирует гражданам право на получение обоснованного ответа о причинах принятия органами местного самоуправления решения, не согласующегося с результатами опроса.

С учетом изложенного Конституционной суд Республики Татарстан приходит к выводу, что подпункт 5 пункта 11 Положения о комиссии в той мере, в которой он устанавливает ненадлежащую форму выявления и учета мнения населения при принятии решения о реорганизации или ликвидации муниципальной образовательной организации, не соответствует
статьям 24 (часть вторая), 48 (часть вторая), 56 (части первая и вторая) Конституции Республики Татарстан.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 6, 63, частями первой и второй статьи 66, статьями 67, 68, 69, 71, 73 и 104 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан», Конституционный суд Республики Татарстан

**постановил:**

1. Признать Устав Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, принятый решением Совета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 21 мая 2015 года № 14/235, и постановление Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 8 июня 2016 года № 881 соответствующими Конституции Республики Татарстан по порядку их официального опубликования.
2. Признать постановление Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 30 мая 2016 года № 762 и утвержденное им Положение о порядке создания, реорганизации и ликвидации образовательных организаций Пестречинского муниципального района в полном объеме не соответствующими Конституции Республики Татарстан, ее статье 24 (часть третья), поскольку они не были опубликованы официально для всеобщего сведения в установленном порядке, а также ее статье 48 (часть вторая), поскольку Исполнительный комитет Пестречинского муниципального района Республики Татарстан не выполнил обязательство по обеспечению права граждан на ознакомление с принятыми органами местного самоуправления решениями, затрагивающими их права, свободы и законные интересы.

3. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности подпункта 3.4.1 пункта 3.4 и раздела 3 Положения о порядке создания, реорганизации и ликвидации образовательных организаций Пестречинского муниципального района, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 30 мая 2016 года № 762.

4. Признать пункт 3 части 1 статьи 74 Устава Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Совета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан
от 21 мая 2015 года № 14/235, не соответствующим статье 24 (часть вторая) Конституции Республики Татарстан.

5. Признать абзац третий части 9 статьи 79 Устава Пестречинского муниципального района Республики Татарстан, принятого решением Совета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан
от 21 мая 2015 года № 14/235, соответствующим Конституции Республики Татарстан.

6. Признать пункты 1.3, 2.14 и 2.19 Порядка проведения оценки последствий принятия решения о реорганизации или ликвидации образовательной организации, находящейся в ведении Республики Татарстан, муниципальной образовательной организации, включая критерии этой оценки (по типам данных образовательных организаций), в том числе порядка создания комиссии по оценке последствий такого решения и подготовки ею заключений, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 5 февраля 2014 года № 63, соответствующими Конституции Республики Татарстан.

7. Признать подпункт 8.1 пункта 8 и подпункт 5 пункта 11 Положения о комиссии по оценке последствий принятия решения о реорганизации, ликвидации, изменении статуса, реконструкции, модернизации, изменении назначения образовательной организации Пестречинского муниципального района, утвержденного постановлением Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 8 июня 2016 года № 881, не соответствующими Конституции Республики Татарстан, ее статьям 24 (часть вторая), 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая),
48 (часть вторая), 56 (части первая и вторая).

8. Совету Пестречинского муниципального района Республики Татарстан и Исполнительному комитету Пестречинского муниципального района Республики Татарстан надлежит — исходя из требований Конституции Республики Татарстан и с учетом основанных на этих требованиях правовых позиций Конституционного суда Республики Татарстан, выраженных в настоящем Постановлении, — внести в действующее на территории Пестречинского муниципального района Республики Татарстан правовое регулирование необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

Впредь до внесения надлежащих изменений правоприменителям следует руководствоваться правовыми позициями Конституционного суда Республики Татарстан, изложенными в настоящем Постановлении.

9. Правоприменительные решения, основанные на признанных не соответствующими Конституции Республики Татарстан постановлении Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 30 мая 2016 года № 762 и отдельных положениях постановления Исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 8 июня 2016 года № 881, подлежат пересмотру в установленном порядке с учетом выводов, содержащихся в настоящем Постановлении, если для этого нет иных препятствий.

10. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

11. Согласно статье 72 Закона Республики Татарстан
«О Конституционном суде Республики Татарстан» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в газетах «Ватаным Татарстан» и «Республика Татарстан». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного суда Республики Татарстан».

**№ 73-П Конституционный суд**

 **Республики Татарстан**