**по делу о проверке конституционности пункта 3 Положения об организации перевозок учащихся Республики Татарстан автобусами, специально предназначенными для перевозки детей, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан
от 3 августа 2006 года № 400 «О мерах по эффективному использованию школьных автобусов в Республике Татарстан», а также пунктов 2.3 и 2.5 Положения об открытии школьного автобусного маршрута, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2010 года № 615, в связи с жалобой граждан
Л.З. Гафиятуллиной, Н.Н. Сюськиной и Д.Е. Фаттаховой**

город Казань 19 апреля 2016 года

Конституционный суд Республики Татарстан в составе Председателя Ф.Г. Хуснутдинова, судей Р.Ф. Гафиятуллина, Л.В. Кузьминой,
Р.А. Сахиевой, А.А. Хамматовой, 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 и 103 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан»,

рассмотрел в открытом выездном судебном заседании дело о проверке конституционности пункта 3 Положения об организации перевозок учащихся Республики Татарстан автобусами, специально предназначенными для перевозки детей, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2006 года № 400 «О мерах по эффективному использованию школьных автобусов в Республике Татарстан», а также пунктов 2.3 и 2.5 Положения об открытии школьного автобусного маршрута, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2010 года № 615.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан
Л.З. Гафиятуллиной, Н.Н. Сюськиной и Д.Е. Фаттаховой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые заявителями нормативные положения Конституции Республики Татарстан.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.А. Хамматовой, объяснения сторон — граждан Л.З. Гафиятуллиной, Н.Н. Сюськиной и Д.Е. Фаттаховой, представителей органа, издавшего оспариваемые нормативные правовые акты, — начальника юридического отдела Министерства образования и науки Республики Татарстан Д.Д. Абдуллина, ведущего советника юридического отдела Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Татарстан А.Р. Каримовой, начальника отдела автомобильных дорог Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Татарстан О.А. Казеннова, специалиста, приглашенного в судебное заседание по ходатайству представителя органа, издавшего оспариваемые нормативные правовые акты, — ведущего консультанта отдела автомобильного транспорта Управления транспорта Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Татарстан А.Р. Валеева, выступления приглашенных в судебное заседание: представителя Президента Республики Татарстан — главного советника отдела по законопроектной работе Государственно-правового управления Президента Республики Татарстан Р.В. Сидакова, представителя Государственного Совета Республики Татарстан — заведующего отделом гражданского законодательства Правового управления Аппарата Государственного Совета Республики Татарстан И.И. Фаттахова, полномочного представителя Кабинета Министров Республики Татарстан — Правительства Республики Татарстан — заместителя начальника Правового управления Аппарата Кабинета Министров Республики Татарстан
Ю.Н. Олоновой, представителя Председателя Верховного суда Республики Татарстан — судьи Верховного суда Республики Татарстан М.М. Сафиной, представителя Председателя Арбитражного суда Республики Татарстан — начальника отдела анализа и обобщения судебной практики Арбитражного суда Республики Татарстан Р.Р. Шкаликова, представителя Прокурора Республики Татарстан — начальника отдела по надзору за законностью нормативных правовых актов Управления по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Республики Татарстан
А.Р. Валиахметова, представителя Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан — заместителя начальника отдела по вопросам восстановления прав граждан аппарата Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан Р.И. Сайфутдиновой, Уполномоченного по правам ребенка в Республике Татарстан Г.Л. Удачиной, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный суд Республики Татарстан

**установил:**

1. В Конституционный суд Республики Татарстан обратились граждане Л.З. Гафиятуллина, Н.Н. Сюськина и Д.Е. Фаттахова с жалобой на нарушение их конституционных прав и свобод пунктом 3 Положения об организации перевозок учащихся Республики Татарстан автобусами, специально предназначенными для перевозки детей, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2006 года № 400
«О мерах по эффективному использованию школьных автобусов в Республике Татарстан», а также пунктами 2.3 и 2.5 Положения об открытии школьного автобусного маршрута, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2010 года № 615
«Об утверждении Положения об открытии школьного автобусного маршрута».

Согласно оспариваемому пункту 3 Положения об организации перевозок учащихся Республики Татарстан автобусами, специально предназначенными для перевозки детей, в целях обеспечения безопасности перевозки учащихся ивоспитанников образовательных учреждений (далее — учащиеся) решение об открытии маршрута принимается и утверждается органом местного самоуправления муниципального образования на основании заключения о комплексном обследовании маршрутов с участием сотрудников органов ГИБДД МВД Республики Татарстан (далее — ГИБДД).

Пункт 2.3 Положения об открытии школьного автобусного маршрута предусматривает, что с целью оценки соответствия технического состояния и уровня содержания автомобильных дорог, улиц, искусственных сооружений, железнодорожных переездов, их инженерного оборудования требованиям безопасности движения комиссией, сформированной заказчиком, производится обследование автобусных маршрутов перед их открытием и в процессе эксплуатации — не реже двух раз в год (к осенне-зимнему и весенне-летнему периоду) в порядке, определяемом действующими законодательными и иными нормативными правовыми документами; комиссия формируется из числа представителей органа местного самоуправления, органов ГИБДД, а также организаций (учреждений), осуществляющих перевозки детей по этим маршрутам, дорожных, коммунальных и других организаций, в ведении которых находятся автомобильные дороги, улицы, железнодорожные переезды, трамвайные пути. В соответствии с пунктом 2.5 указанного Положения результаты обследования маршрута оформляются актом; при выявлении на маршруте недостатков, угрожающих безопасности дорожного движения, в акте отражаются предложения комиссии о проведении неотложных мероприятий, направленных на улучшение условий движения и предупреждение дорожно-транспортных происшествий на маршруте; акты подлежат передаче в организации, уполномоченные устранять выявленные нарушения; после устранения выявленных недостатков и нарушений комиссия повторно обследует маршрут.

Как следует из содержания жалобы, дополнения к ней и приложенных к ним копий документов, заявители с детьми проживают в деревне Городище Зеленодольского муниципального района. При этом их дети являются учащимися муниципального бюджетного образовательного учреждения «Молвинская основная общеобразовательная школа Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан», которое расположено в другом населенном пункте — селе Молвино. Граждане Л.З. Гафиятуллина, Н.Н. Сюськина и Д.Е. Фаттахова отмечают, что перевозка детей из деревни Городище к месту учебы и обратно не организована, поскольку комиссией при обследовании данного маршрута были выявлены нарушения, без устранения которых движение школьного автобуса по нему невозможно, и, как следствие, решения об открытии указанного школьного автобусного маршрута органом местного самоуправления Зеленодольского муниципального района принято не было.

По мнению заявителей, оспариваемое правовое регулирование не содержит четкого механизма проведения обследования школьного автобусного маршрута и действий после такого обследования, не предусматривает ответственности органов местного самоуправления за непринятие мер по устранению выявленных нарушений, препятствующих открытию маршрута, и не обеспечивает учащихся общеобразовательных учреждений транспортным обслуживанием.

На основании изложенного граждане Л.З. Гафиятуллина,
Н.Н. Сюськина и Д.Е. Фаттахова просят Конституционный суд Республики Татарстан признать оспариваемые нормы не соответствующими
статьям 28 (часть первая) и 56 (части первая и вторая) Конституции Республики Татарстан, согласно которым все равны перед законом и судом; каждый в Республике Татарстан имеет право на образование; в Республике Татарстан гарантируются общедоступность и бесплатность основного общего образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях.

В соответствии с частью девятой статьи 3 и частью третьей статьи 68 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Конституционный суд Республики Татарстан решает исключительно вопросы права и при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов государственной власти Республики Татарстан, и принимает постановления только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению в обращении.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного суда Республики Татарстан по настоящему делу являются пункт 3 Положения об организации перевозок учащихся Республики Татарстан автобусами, специально предназначенными для перевозки детей, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2006 года № 400 «О мерах по эффективному использованию школьных автобусов в Республике Татарстан», а также пункты 2.3 и 2.5 Положения об открытии школьного автобусного маршрута, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2010 года № 615.

2. Оспариваемые заявителями правовые нормы затрагивают общие вопросы воспитания, образования, а также сферу защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения общественной безопасности, которые согласно статье 72 (часть 1, пункты «б» и «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).

На момент принятия оспариваемых нормативных правовых актов действовал Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1
«Об образовании», основные положения которого получили развитие в Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации
от 29 декабря 2001 года № 1756-р, определившей в качестве приоритета образовательной политики равный доступ всех граждан России к образованию разных уровней вне зависимости от места жительства и уровня доходов семьи. Положения указанной Концепции, обязательные при разработке и реализации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации региональных программ развития образования, относили к числу основных условий повышения качества общего образования организацию на селе системы «школьных автобусов».

В Республике Татарстан в целях доступности качественного образования в условиях сельской школы, укрепления материально-технической базы общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности, Кабинетом Министров Республики Татарстан постановлением от 4 марта 2005 года № 110 была утверждена Республиканская целевая программа модернизации сети сельских образовательных учреждений на 2005—2007 годы. Одной из задач данной Программы было создание системы школьных перевозок учащихся в сельской местности, обеспечивающей равный доступ к образовательным ресурсам. В рамках ее реализации было принято обжалуемое Положение об организации перевозок учащихся Республики Татарстан автобусами, специально предназначенными для перевозки детей, утвержденное постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2006 года № 400 «О мерах по эффективному использованию школьных автобусов в Республике Татарстан».

Правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации определены Федеральным законом
от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»*.* Во исполнение названного Федерального закона приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 8 января 1997 года № 2 было утверждено Положение об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, согласно пункту 1.4 которого функции управления деятельностью по удовлетворению потребностей населения в автобусных перевозках и обеспечению безопасности этих перевозок возлагались на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Кабинет Министров Республики Татарстан, осуществляя возложенные на него полномочия, постановлением от 3 августа 2010 года № 615 утвердил Положение об открытии школьного автобусного маршрута.

Таким образом, принимая оспариваемые нормативные правовые акты, Кабинет Министров Республики Татарстан правомерно реализовал полномочия, принадлежащие ему в силу федерального и республиканского законодательства и основанные на взаимосвязанных положениях
статей 102 (пункт 1) и 103 Конституции Республики Татарстан, согласно которым Кабинет Министров Республики Татарстан осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране общественного порядка, а также обеспечивает исполнение на территории Республики Татарстан Конституции Российской Федерации, Конституции Республики Татарстан, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов Республики Татарстан, издает постановления и распоряжения и проверяет их исполнение.

3. 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.

Исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, обеспечение благополучного и защищенного детства как конституционно признаваемая обязанность государства требует разработки и проведения эффективной правовой политики в этой области, направленной на недопущение дискриминации несовершеннолетних, упрочение гарантий их прав и законных интересов, а также восстановление этих прав в случаях их нарушения, формирование правовых основ гарантий прав ребенка, защиту детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие (Постановление от 18 июля 2013 года № 19-П).

В настоящее время 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». Статьей 34 данного Федерального закона закреплены основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования, в том числе право на транспортное обеспечение, которое в силу статьи 40 этого же Закона предусматривает организацию бесплатной перевозки обучающихся до образовательных организаций и обратно. Федеральным государственным образовательным стандартом среднего общего образования, утвержденным приказом Министерства образования и науки Российской Федерации
от 17 мая 2012 года № 413 (в редакции приказа Министерства образования и науки Российской Федерации от 29 декабря 2014 года № 1645), также установлено, что материально-технические условия реализации основной образовательной программы должны обеспечивать в том числе соблюдение требований к транспортному обслуживанию обучающихся (пункт 24).

Организацию бесплатной перевозки обучающихся до образовательных организаций и обратно в Республике Татарстан предусматривают взаимосвязанные положения статей 22 и 24 Закона Республики Татарстан
от 22 июля 2013 года № 68-ЗРТ «Об образовании». В соответствии с частью 2 статьи 24 указанного Закона Республики Татарстан бесплатная перевозка обучающихся в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, между поселениями транспортом, предназначенным для перевозки детей, осуществляется учредителями соответствующих образовательных организаций. При этом учредителями муниципальных образовательных организаций в силу пункта 4 части 1 статьи 9 Федерального закона
«Об образовании в Российской Федерации» являются органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

Рассматриваемое Положение об организации перевозок учащихся Республики Татарстан автобусами, специально предназначенными для перевозки детей, определяет порядок организации перевозок учащихся к месту обучения и обратно и общие требования, которым должен отвечать сертифицированный автобус, специально предназначенный для перевозки детей. Из пункта 3 названного Положения следует, что решение об открытии школьного автобусного маршрута в целях обеспечения
безопасности перевозки учащихся может быть принято только после комплексного обследования маршрута с участием сотрудников органов ГИБДД.При этомданная норма находится в неразрывном единстве с пунктами 2.2, 2.3 и 2.5 Положения об открытии школьного автобусного маршрута, которые по своему смыслу и содержанию представляют собой совокупность требований и последовательных, взаимодополняющих действий, необходимых для открытия, изменения и прекращения действия (закрытия) школьных автобусных маршрутов.

Согласно пункту 2.2 Положения об открытии школьного автобусного маршрута техническое состояние автомобильных дорог, улиц, искусственных сооружений, железнодорожных переездов, по которым проходят автобусные маршруты, их инженерное оборудование, порядок их ремонта и содержания должны удовлетворять требованиям безопасности движения, установленным Государственными стандартами Российской Федерации, строительными нормами и правилами, техническими правилами ремонта и содержания автомобильных дорог, другими нормативными документами. Конкретные действия, направленные на оценку указанных дорожных условий, определены в пунктах 2.3 и 2.5 рассматриваемого Положения, исходя из содержания которых к ним относятся: формирование органами местного самоуправления комиссии, обследующей школьные автобусные маршруты, из представителей органа местного самоуправления, органов ГИБДД, а также организаций, осуществляющих перевозки детей по этим маршрутам, и других организаций, в ведении которых находятся автомобильные дороги; установление периодичности таких обследований; оформление результатов проведенного комиссией обследования в виде акта, содержащего предложения о проведении неотложных мероприятий, направленных на устранение выявленных недостатков. При этом мотивированный и оформленный в соответствии с установленными требованиями акт комиссионного обследования дорожных условий должен быть передан в организации, уполномоченные устранять выявленные нарушения, определение которых зависит от классификации автомобильных дорог, подразделяющихся, в частности, на автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, а также местного значения.

Тем самым по своему правовому содержанию обжалуемые нормы носят организационно-распорядительный характер, определяют для органов местного самоуправления перечень необходимых процедури мероприятий по оценке соответствия дорожных условий требованиям безопасности дорожного движения и не предполагают, что орган местного самоуправления может по своему усмотрению принять решение о невозможности открытия школьного автобусного маршрута. Напротив, соответствующий орган публичной власти должен предпринять все надлежащие меры для того, чтобы законодательно гарантированное право на транспортное обеспечение обучающихся было реализовано, и не пытаться под любым предлогом найти причины, которые могли бы оправдать необходимость отступлений от принятия решения об открытии школьного автобусного маршрута.

Конституционный суд Республики Татарстан обращает внимание на то, что применение оспариваемых нормативных правовых актов не может сводиться только к установлению формального соответствия или несоответствия технического состояния и уровня дорожных условий требованиям безопасности дорожного движения, оно не должно посягать на само существо предоставленного учащимся права на транспортное обеспечение, а также не должно допускать произвола в правоприменительной деятельности, приводящего к нарушению принципов верховенства закона, равенства и справедливости, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства.

Таким образом, пункт 3 Положения об организации перевозок учащихся Республики Татарстан автобусами, специально предназначенными для перевозки детей, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2006 года № 400 «О мерах по эффективному использованию школьных автобусов в Республике Татарстан», и пункты 2.3 и 2.5 Положения об открытии школьного автобусного маршрута, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2010 года № 615, находятся в системном единстве и затрагивают единый комплекс правоотношений, по своему целевому назначению направлены на упорядочивание процедуры оформления разрешительных документов на открытие школьных автобусных маршрутов, на повышение качества перевозок учащихся и обеспечение их безопасности в целом и не создают необоснованных препятствий для открытия школьного автобусного маршрута. Исходя из этого, оспариваемые нормы сами по себе не отменяют, не умаляют и иным образом не нарушают конституционные права человека и гражданина, в том числе права заявителей, и тем самым не противоречат статьям 28 (часть первая) и 56 (части первая и вторая) Конституции Республики Татарстан.

4. Признание обжалуемых заявителями правовых норм соответствующими Конституции Республики Татарстан не препятствует совершенствованию правового регулирования порядка обеспечения безопасной перевозки учащихся образовательных учреждений Республики Татарстан к месту обучения и обратно. Конституционный суд Республики Татарстан считает возможным конкретизацию норм оспариваемого Положения об открытии школьного автобусного маршрута, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2010 года
№ 615, в части установления требования о передаче акта комиссионного обследования дорожных условий не только в органы, уполномоченные устранять угрожающие безопасности дорожного движения недостатки, но и в органы, на которые возложены полномочия по контролю за исполнением указанного Положения. Внесение подобного дополнения в рассматриваемое правовое регулирование в максимальной степени способствовало бы достижению конституционно значимых целей по обеспечению общественного порядка и безопасности в интересах всех граждан, включая обучающихся в общеобразовательных организациях, и согласовывалось бы с Методическими рекомендациями об организации перевозок обучающихся в образовательные организации (письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 08-988), определяющими основные мероприятия по повышению безопасности дорожного движения и обеспечению прав и законных интересов обучающихся при осуществлении перевозок автобусным транспортом, а также предусматривающими, что акт, в котором перечисляются выявленные недостатки, угрожающие безопасности движения, подлежит передаче в органы, уполномоченные исправлять выявленные недостатки и контролировать результаты этой работы (пункт 2.4).

Такой подход отвечал бы и положениям Декларации прав ребенка (принята Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1959 года), согласно которым ребенок нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту (преамбула); законом и другими средствами ребенку должна быть обеспечена специальная защита и предоставлены возможности и благоприятные условия, позволяющие ему развиваться физически, умственно, нравственно, духовно и в социальном отношении здоровым и нормальным путем и в условиях свободы и достоинства (принцип 2), а также пункту 1 статьи 3 Конвенции о правах ребенка, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года, устанавливающему, что во всех действиях в отношении детей первоочередное внимание должно уделяться наилучшему обеспечению интересов ребенка.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 6, частями первой и второй статьи 66, статьями 68, 69, 71 и 73, пунктом 1 части первой статьи 104 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан», Конституционный суд Республики Татарстан

**постановил:**

1. Признать пункт 3 Положения об организации перевозок учащихся Республики Татарстан автобусами, специально предназначенными для перевозки детей, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2006 года № 400 «О мерах по эффективному использованию школьных автобусов в Республике Татарстан», а также пункты 2.3 и 2.5 Положения об открытии школьного автобусного маршрута, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 3 августа 2010 года № 615 «Об утверждении Положения об открытии школьного автобусного маршрута», соответствующими Конституции Республики Татарстан.

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

3. 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».

**№ 67-П Конституционный суд**

 **Республики Татарстан**