

По делу о проверке конституционности пункта 1 части 1 статьи 61 и части 5 статьи 67 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина И.И.Пикулина

Постановление · № 39-П · от 23.07.2020 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 1 части 1 статьи 61 и части 5 статьи 67 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина И.И.Пикулина

город Санкт-Петербург 23 июля 2020 года

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

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47 1 , 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" , рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности пункта 1 части 1 статьи 61 и части 5 статьи 67 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" .

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина И.И.Пикулина. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

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

установил:

1. В соответствии со статьей 61 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" образовательные отношения прекращаются в связи с отчислением обучающегося из организации, осуществляющей образовательную деятельность, в связи с получением образования (завершением обучения) (пункт 1 части 1).

Часть 5 статьи 67 этого Федерального закона предусматривает возможность организации индивидуального отбора при приеме либо переводе в государственные и муниципальные образовательные организации для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения в случаях и в порядке, которые предусмотрены законодательством субъекта Российской Федерации.

1.1. В образовательной организации, в которой несовершеннолетняя дочь гражданина И.И.Пикулина получила основное общее образование, предусмотрен прием для получения среднего общего образования на профильное (с углубленным изучением отдельных учебных предметов) обучение путем индивидуального отбора обучающихся на основе рейтинга по результатам их успеваемости и личных достижений. Поскольку дочь заявителя по результатам индивидуального отбора имела 86 место в рейтинге обучающихся при наличии 81 приемного места, в зачислении для получения

среднего общего образования в данную образовательную организацию ей было отказано и она была отчислена из нее как завершившая обучение по образовательной программе основного общего образования.

И.И.Пикулин, действуя в интересах своей несовершеннолетней дочери, обратился в суд с иском к образовательной организации и департаменту образования администрации города Омска и просил признать незаконными действия (бездействие) административных ответчиков, в результате которых его дочь не была зачислена в десятый класс в той образовательной организации, где ранее обучалась, обязать их обеспечить получение дочерью среднего общего образования в этой образовательной организации и признать незаконным приказ в части отчисления его дочери. Решением Центрального районного суда города Омска от 17 апреля 2019 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Омского областного суда от 10 июля 2019 года, заявителю отказано в удовлетворении его требований. Суды, сославшись в том числе на оспариваемые законоположения, пришли к выводу, что создание образовательной организацией десятых классов только для профильного обучения и организация индивидуального отбора для приема на профильное обучение являлись правомерными, индивидуальный отбор был проведен в соответствии с требованиями нормативных правовых актов. Суды также указали, что дочь заявителя зарегистрирована по адресу места жительства, который не относится к территории, закрепленной за образовательной организацией - административным ответчиком, а также на то, что в настоящее время она получает среднее общее образование в форме семейного образования и прошла промежуточную аттестацию в другой образовательной организации. В передаче кассационной жалобы заявителя для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции также отказано (определение судьи Омского областного суда от 15 октября 2019 года).

По мнению И.И.Пикулина, оспариваемые нормы, как позволяющие образовательной организации при введении профильного обучения в десятых классах и индивидуального отбора для зачисления в данные классы не переводить на следующий уровень общего образования в той же образовательной организации для получения среднего общего образования, которое является в соответствии с законом обязательным, обучающихся, получавших в данной организации основное общее образование, и по результатам указанного отбора отчислять их из образовательной организации по собственной инициативе без учета мнения родителей обучающихся, не соответствуют статьям 1 (часть 1), 2, 7, 15, 17, 18, 19 (часть 1), 21, 43 (части 1 и 2), 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

1.2. В силу статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя по жалобе гражданина конституционность закона или отдельных его положений, примененных в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, и затрагивающих конституционные права и свободы, на нарушение которых ссылается заявитель, принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Соответственно, пункт 1 части 1 статьи 61 и часть 5 статьи 67 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на основании данных законоположений в системе действующего правового регулирования решается вопрос о возможности лиц, освоивших программу основного общего образования, продолжить обучение по программе среднего общего образования в той же общеобразовательной организации, если они не прошли являющийся условием

продолжения такого обучения индивидуальный отбор для обучения по профильной (с углубленным изучением отдельных учебных предметов) образовательной программе среднего общего образования.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию правовым социальным государством, которое гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина и политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 1, часть 1; статьи 7 и 18; статья 19, части 1 и 2; статья 21, часть 1).

Согласно статье 43 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на образование (часть 1); гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных общеобразовательных учреждениях и на предприятиях (часть 2); основное общее образование обязательно; родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования (часть 4); Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования (часть 5).

Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, одной из важнейших функций социального государства, в осуществлении которой участвуют все уровни публичной власти - Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и местное самоуправление, является обеспечение права каждого на образование на основе конституционного принципа равенства; система гарантирования этого права предполагает обязанность как государства, так и муниципальных образований сохранять в достаточном количестве имеющиеся общеобразовательные учреждения, а при необходимости расширять их сеть (постановления от 15 мая 2006 года № 5-П, от 5 июля 2017 года № 18-П и от 17 апреля 2018 года № 15-П).

2.1. Конституционные гарантии общедоступности и бесплатности образования призваны обеспечить равенство прав граждан в этой сфере независимо от каких-либо различий между ними. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, каждый ребенок в силу статьи 19 Конституции Российской Федерации имеет равную с другими, не зависящую от социального происхождения, имущественного положения, места жительства, а также иных обстоятельств возможность развития личности, а равенство возможностей при получении образования предполагает равный доступ в существующие государственные или муниципальные образовательные организации (постановления от 15 мая 2006 года № 5-П и от 5 июля 2017 года № 18-П).

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

Гарантирование конституционного права на общедоступное и бесплатное образование предполагает, по смыслу статей 7, 19 (части 1 и 2), 38 (часть 1), 43 (части 1 и 2), 71 (пункты "в", "е"), 72 (пункт "е" части 1), 76 (части 1 и 2) и 114 (пункт "в" части 1) Конституции Российской Федерации, нормативное установление минимальных стандартов обеспечения этого права на федеральном уровне, которые являются обязательными для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

При этом Конституция Российской Федерации устанавливает, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится защита прав и свобод человека и гражданина (статья 72, пункт "б" части 1), в том числе в сфере воспитания и образования (статья 72, пункт "е" части 1), защита детства (статья 72, пункт "ж 1" части 1), что предполагает обязанность субъектов Российской Федерации в рамках предоставленной им регулятивной компетенции конкретизировать механизмы реализации права на образование с учетом региональных особенностей при обязательном соблюдении конституционных требований о соответствии законов субъектов Российской Федерации федеральным законам (статья 76, части 2 и 5) и допустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина только федеральным законом (статья 55, часть 3), а также возможность устанавливать на региональном уровне дополнительные гарантии права на образование.

2.2. На основании положений Конституции Российской Федерации и международно-правовых актов федеральный законодатель предусмотрел в Федеральном законе "Об образовании в Российской Федерации" гарантии обеспечения права на образование.

В частности, согласно статье 5 этого Федерального закона право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (часть 2); общедоступность и бесплатность образования гарантируются в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами (часть 3); реализация права каждого человека на образование обеспечивается путем создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования различных уровня и направленности в течение всей жизни (часть 4).

Кроме того, в рамках реализации дискреционных полномочий федеральный законодатель установил, что общее образование реализуется по уровням образования, под которыми понимается завершённый цикл образования, характеризующийся определенной совокупностью требований (пункт 4 статьи 2 и часть 3 статьи 10 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"); начальное общее образование, основное общее образование, среднее общее образование являются обязательными уровнями образования; обучающиеся, не освоившие основной образовательной программы начального общего и (или) основного общего образования, не допускаются к обучению на следующих уровнях общего образования; требование обязательности среднего общего образования применительно к конкретному обучающемуся сохраняет силу до достижения им возраста восемнадцати лет, если соответствующее образование не было получено обучающимся ранее (часть 5 статьи 66 названного Федерального закона).

При этом в части дифференциации общего образования по уровням образования в федеральном правовом регулировании проявляется преемственность. В частности, ранее действовавший Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 "Об образовании" (утратил силу с 1 сентября 2013 года в связи с принятием Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации") устанавливал следующие три ступени общего образования - начальное общее, основное общее, среднее (полное) общее образование (пункт 1 статьи 19). Все три ступени общего образования являлись обязательными, в связи с чем Конституционный Суд Российской Федерации - в рамках действовавшего на тот момент правового регулирования - отмечал, что государственный минимальный социальный стандарт основных показателей жизни детей включает в себя гарантирование среднего (полного), т.е. не только основного общего, образования, а на родителей (лиц, их заменяющих) возлагается содействие ребенку в осуществлении самостоятельных действий, направленных на реализацию и защиту его прав и законных интересов (Постановление от 7 июня

2000 года № 10-П). Поэтому определение в последующем среднего общего образования в качестве самостоятельного уровня образования, а не ступени общего образования не могло рассматриваться как отказ от его обязательности, что получило прямое подтверждение в действующем Федеральном законе "Об образовании в Российской Федерации" (часть 5 статьи 66 и часть 3 статьи 68). В соответствии же с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации конституционное требование равенства прав и свобод человека и гражданина (статья 19, часть 2, Конституции Российской Федерации) распространяется не только на непосредственно упомянутые в тексте Конституции Российской Федерации права и свободы, но и на связанные с ними другие права, приобретаемые в том числе на основании закона (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П , от 16 июля 2007 года № 12-П , от 26 февраля 2010 года № 4-П , от 23 апреля 2012 года № 10-П , от 18 апреля 2017 года № 12-П , от 6 июня 2017 года № 15-П , от 4 декабря 2017 года № 35-П , от 7 апреля 2020 года № 15-П и др.).

Сказанное означает, что в действующей системе правового регулирования в Российской Федерации признается обязательность не только основного общего образования, но и среднего общего образования, а конституционные гарантии получения основного общего образования на основе требований равенства распространены законодателем также на уровень среднего общего образования. Иное не соответствовало бы нормативному содержанию и самой природе права на образование на всех уровнях его реализации, установленных федеральным законодателем в рамках осуществления его полномочий по установлению единых правовых основ системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования (статья 71, пункт "е", Конституции Российской Федерации).

3. Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" является базовым законодательным актом, регулирующим отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование на основе обеспечения государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и создания условий для реализации права на образование. Важной характеристикой современной системы российского образования выступает его подразделение на такие виды, как общее образование, профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение (пункты 11 - 14 статьи 2 и часть 2 статьи 10). При этом общее образование и профессиональное образование реализуются по уровням образования (часть 3 статьи 10).

3.1. В соответствии с частью 4 статьи 66 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" организация образовательной деятельности по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования может быть основана на дифференциации содержания с учетом образовательных потребностей и интересов обучающихся, обеспечивающих углубленное изучение отдельных учебных предметов, предметных областей соответствующей образовательной программы (профильное обучение).

Данной норме корреспондируют положения этого же Федерального закона , в силу которых образовательные программы самостоятельно разрабатываются и утверждаются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, если данным Федеральным законом не установлено иное (часть 5 статьи 12); образовательные организации свободны в определении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения, образовательных технологий по реализуемым ими образовательным программам (часть 2 статьи 28); они правомочны разрабатывать и утверждать образовательные программы образовательной организации, осуществлять прием обучающихся в образовательную организацию, вести индивидуальный учет результатов освоения обучающимися образовательных программ и осуществлять иные функции в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункты 6, 8, 11 и 22 части 3 статьи 28). В то же время образовательная организация обязана осуществлять свою деятельность в соответствии с законодательством об образовании, в том числе обеспечивать реализацию в полном объеме

образовательных программ, создавать безопасные условия обучения и соблюдать права и свободы обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников образовательной организации (часть 6 статьи 28), и несет ответственность в установленном законодательством Российской Федерации порядке за невыполнение или ненадлежащее выполнение функций, отнесенных к ее компетенции, за реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом, качество образования своих выпускников, а также за жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации; за нарушение или незаконное ограничение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, нарушение требований к организации и осуществлению образовательной деятельности образовательная организация и ее должностные лица несут административную ответственность в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (часть 7 статьи 28). Тем самым автономия образовательных организаций реализуется в соответствии с требованиями законодательства об образовании, обеспеченными мерами юридической ответственности, и ориентирована, прежде всего, на образовательные потребности и интересы обучающихся.

3.2. В силу Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" основанием возникновения образовательных отношений является распорядительный акт организации, осуществляющей образовательную деятельность, о приеме лица на обучение в эту организацию или для прохождения промежуточной аттестации и (или) государственной итоговой аттестации (часть 1 статьи 53); прием на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, проводится на принципах равных условий приема для всех поступающих, за исключением лиц, которым в соответствии с данным Федеральным законом предоставлены особые права (преимущества) при приеме на обучение (часть 1 статьи 55); при этом прием на обучение по основным общеобразовательным программам проводится на общедоступной основе, если иное не предусмотрено данным Федеральным законом (часть 3 статьи 55).

В соответствии со статьей 67 указанного Федерального закона правила приема на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать прием всех граждан, которые имеют право на получение общего образования соответствующего уровня, если иное не предусмотрено данным Федеральным законом (часть 2); правила приема в государственные и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать также прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация (часть 3).

При этом в приеме в государственную или муниципальную образовательную организацию может быть отказано только в строго определенных случаях, в частности если для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения в случаях и в порядке, которые предусмотрены законодательством субъекта Российской Федерации, организован индивидуальный отбор при приеме либо переводе в государственные и муниципальные образовательные организации; в случае отсутствия мест в государственной или муниципальной образовательной организации родители (законные представители) ребенка для решения вопроса о его устройстве в другую общеобразовательную организацию обращаются непосредственно в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий государственное управление в сфере образования, или орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования (части 4 и 5 статьи 67 указанного Федерального закона).

Прекращение же образовательных отношений данный Федеральный закон связывает с отчислением обучающегося из организации, осуществляющей образовательную деятельность, в частности по

основанию получения им образования (завершения обучения) (часть 1 статьи 61). В свою очередь завершение обучения предполагает освоение обучающимися образовательной программы, степень и уровень которого определяется проведением государственной итоговой аттестации, являющейся для образовательных программ основного общего и среднего общего образования обязательной (части 1 - 4 статьи 59 этого же Федерального закона). В силу части 6 статьи 60 названного Федерального закона по результатам прохождения соответствующей итоговой государственной аттестации получение общего образования по уровню основного общего образования подтверждается аттестатом об основном общем образовании, а получение общего образования по уровню среднего общего образования - аттестатом о среднем общем образовании. Соответственно, данными документами об образовании подтверждается завершение обучения по образовательным программам основного общего образования или среднего общего образования.

Однако по смыслу приведенного регулирования получение образования по образовательной программе основного общего образования не свидетельствует о завершении получения образования данного вида и в силу вытекающего из действующей системы федерального правового регулирования стандарта обязательности среднего общего образования (в том числе в силу части 2 статьи 69 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" - для последующего допуска к освоению программ бакалавриата или программ специалитета) предполагает необходимость, по общему правилу, для лица, не достигшего совершеннолетия, продолжения получения общего образования по уровню среднего общего образования, имея при этом не ограниченный в действующем правовом регулировании какими-либо условиями выбор - продолжать получать его в рамках образовательных программ среднего общего образования или среднего профессионального образования на базе основного общего образования (часть 3 статьи 68 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"). В этом плане сама по себе итоговая аттестация, завершающая освоение основной образовательной программы основного общего образования, являясь подтверждением пройденного этапа получения гражданами Российской Федерации общего образования и формой оценки степени и уровня освоения обучающимися соответствующей образовательной программы (часть 1 статьи 59 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"), никак не влияет на наличие права и обязанности получения среднего общего образования, в том числе по образовательным программам среднего общего образования, за тем лишь исключением, что обучающиеся, не освоившие основной образовательной программы начального общего и (или) основного общего образования, не допускаются к обучению на следующих уровнях общего образования (часть 5 статьи 66 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации").

Это, однако, не исключает оформления продолжения получения общего образования после завершения основного общего образования в качестве приема в соответствующую образовательную организацию. В этом случае предусмотренные статьей 67 названного Федерального закона гарантии приема на обучение по общеобразовательным программам в равной мере распространяются и на лиц, завершивших обучение по образовательным программам основного общего образования и выразивших намерение продолжить обучение по образовательным программам среднего общего образования, независимо от того, в какой образовательной организации - в той же или иной территориально доступной общеобразовательной организации им будет предоставлена такая возможность.

4. В силу части 5 статьи 67 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" допускается организация индивидуального отбора при приеме в государственные и муниципальные образовательные организации для получения профильного среднего общего образования; при этом данный Федеральный закон не содержит указания на то, что результаты индивидуального отбора могут служить основанием для отчисления обучающихся из общеобразовательной организации. Определение порядка проведения индивидуального отбора осуществляется законодательством

субъекта Российской Федерации. Данное полномочие согласуется с компетенцией органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общего образования в муниципальных образовательных организациях и организации предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации (пункты 3 и 4 части 1 статьи 8 этого же Федерального закона).

В частности, Законом Омской области от 18 июля 2013 года № 1569-ОЗ "О регулировании отношений в сфере образования на территории Омской области" полномочие по определению случаев и порядка организации индивидуального отбора при приеме либо переводе в государственные образовательные организации Омской области и муниципальные образовательные организации для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения возлагается на орган исполнительной власти Омской области, осуществляющий государственное управление в сфере образования.

В соответствии с Положением о случаях и порядке организации индивидуального отбора при приеме либо переводе в государственные образовательные организации Омской области и муниципальные образовательные организации для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения (утверждено приказом Министерства образования Омской области от 27 января 2014 года № 5), действующим в период спорных правоотношений в редакции приказа Министерства образования Омской области от 22 декабря 2015 года № 84, организация индивидуального отбора осуществляется в случаях создания в организации класса (классов) с углубленным изучением отдельных учебных предметов и (или) класса (классов) профильного обучения (пункт 2); при этом организация индивидуального отбора осуществляется в класс (классы) с углубленным изучением отдельных учебных предметов с 5 класса по результатам тестирования (собеседования) обучающихся по отдельным учебным предметам (пункт 3), а организация индивидуального отбора осуществляется в класс (классы) профильного обучения: с 10 класса - по результатам успеваемости обучающихся и результатам государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования по профильным предметам, в 11 класс - по результатам промежуточной аттестации за курс 10 класса и дополнительного тестирования обучающихся по профильным предметам (пункт 4). Как следует из материалов, имеющих в распоряжении Конституционного Суда Российской Федерации, нормативно-правовое регулирование в части установления порядка проведения индивидуального отбора в обозначенных случаях в субъектах Российской Федерации осуществляется по-разному. Ряд субъектов Российской Федерации - как и Омская область - предусмотрели такой порядок в подзаконных актах.

В то же время ряд субъектов Российской Федерации, реализуя требование федерального законодателя о необходимости конкретизировать соответствующее регулирование в законодательстве субъектов Российской Федерации, установили такой порядок в законах. Законодательный уровень правового регулирования субъектами Российской Федерации образовательных отношений корреспондирует их важности как относящихся к сфере гарантирования конституционного права на образование, что также соотносится с необходимостью обеспечения повышенной стабильности такого регулирования.

Кроме того, неодинаковы подходы к установлению гарантий, связанных с продолжением обучения по основным общеобразовательным программам (в том числе по программам среднего общего образования), в соответствующих региональных нормативных актах: в некоторых из них предусмотрено, что отказ по результатам индивидуального отбора при приеме либо переводе в класс (классы) с углубленным изучением отдельных учебных предметов или в класс (классы) профильного обучения не является основанием для отчисления обучающегося из образовательной организации или отказа в приеме в образовательную организацию для обучения по основным

общеобразовательным программам (например, Республика Бурятия, Воронежская область, Хабаровский край); в других же определяется собственно сам порядок индивидуального отбора, но не разрешается вопрос о его последствиях для обучающихся.

При этом положения части 5 статьи 67 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" , позволяющие образовательным организациям устанавливать индивидуальный отбор при приеме либо переводе в государственные и муниципальные образовательные организации для получения основного общего и среднего общего образования с углубленным изучением отдельных учебных предметов или для профильного обучения, во всяком случае не могут рассматриваться в системе действующего правового регулирования как основание для лишения возможности продолжения обучения в конкретной общеобразовательной организации обучающихся без предоставления необходимых гарантий получения образования по образовательным программам среднего общего образования, в том числе в другой общеобразовательной организации субъекта Российской Федерации (муниципального образования), учитывая среди прочего территориальную доступность данной общеобразовательной организации.

5. Как следует из жалобы, основанием для прекращения образовательных отношений послужил переход образовательной организации исключительно к профильному (углубленному изучению отдельных учебных предметов) обучению в 10 и 11 классах, притом что Федеральным законом "Об образовании в Российской Федерации" , а также иными нормативными правовыми актами Российской Федерации не предусмотрен запрет формировать в общеобразовательных организациях только профильные 10 - 11 классы без сохранения возможности обучающихся продолжить обучение без углубленного изучения отдельных учебных предметов.

Отсутствует такой запрет и в Федеральном государственном образовательном стандарте среднего общего образования (утвержден приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 мая 2012 года № 413), в пункте 18.3.1 которого предусмотрено, что организация, осуществляющая образовательную деятельность, обеспечивает реализацию учебных планов одного или нескольких профилей обучения (естественнонаучный, гуманитарный, социально-экономический, технологический, универсальный). Между тем освоение образовательной программы среднего общего образования с универсальным профилем не связано с изучением учебных предметов на углубленном уровне и не требует проведения индивидуального отбора обучающихся.

В то же время, как следует из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, в правовом социальном государстве, каковым провозглашает себя Российская Федерация, при осуществлении правового регулирования законодатель должен соблюдать баланс интересов как непосредственных участников соответствующих общественных отношений, так и иных лиц, для которых эти отношения имеют значение (постановления от 24 января 2002 года № 3-П , от 8 июня 2010 года № 13-П , от 14 мая 2012 года № 11-П , от 4 июня 2015 года № 13-П и др.). В частности, в сфере образования значение имеют не только интересы работников и образовательных организаций, но и, главным образом, интересы несовершеннолетних, создание условий для их личностного развития, самоопределения и социализации, формирования у них готовности к саморазвитию и ответственному отношению к своей жизни на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения (Постановление от 14 ноября 2018 года № 41-П). При этом законодатель - как федеральный, так и региональный - в рамках своей дискреции при регулировании соответствующей сферы отношений должен руководствоваться тем, что дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России; государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим (статья 67 1 , часть 4, Конституции Российской Федерации). Следовательно, необходимость учета интересов несовершеннолетних является конституционным ориентиром государственной политики в образовательной сфере.

Исходя из указанного подхода и требования конституционного равенства права на образование для всех, а также учитывая признанный в Российской Федерации на основе действующего нормативного регулирования стандарт обязательности среднего общего образования, формирование в отдельных общеобразовательных организациях профильных классов в условиях отсутствия объективной возможности организовать обучение по универсальному профилю порождает обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, выступающих учредителями таких организаций, гарантировать получение общедоступного среднего общего образования, предопределяющего, в конечном счете, важные начала равенства стартовых возможностей свободного развития человека.

При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые в соответствии с Федеральным законом "Об образовании в Российской Федерации" наделены полномочиями по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях и организации предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации (пункты 3 и 4 части 1 статьи 8) и полномочиями по установлению случаев и порядка организации индивидуального отбора (часть 5 статьи 67), обязаны при осуществлении нормативного регулирования обеспечивать баланс интересов обучающихся, которые желают продолжить освоение образовательной программы среднего общего образования по универсальному профилю, и общеобразовательных организаций, предпочитающих организовывать процесс освоения образовательных программ среднего общего образования исключительно по профилям, предполагающим углубленное изучение отдельных учебных предметов.

6. В соответствии со статьями 1 (часть 1), 2, 7 (часть 1), 17 (части 1 и 2), 18, 19 (части 1 и 2), 38 (часть 1), 43 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации при осуществлении правового регулирования образовательных отношений предполагается, в частности, обязанность социального государства гарантировать гражданам, поступившим в общеобразовательные организации и успешно обучающимся по программам основного общего образования, по завершении освоения указанных образовательных программ продолжить обучение по образовательным программам среднего общего образования с минимизацией рисков непредсказуемого изменения их правового положения в случаях перехода образовательной организации, в которой они обучаются, к реализации образовательных программ среднего общего образования исключительно по профилям, предполагающим углубленное изучение отдельных учебных предметов. Конституционный Суд Российской Федерации также указывал, что на государстве лежит обязанность обеспечить такую организацию учебно-воспитательного процесса в образовательной организации, которая отвечала бы задачам получения качественного и соответствующего современным требованиям образования, гарантируя при этом надлежащую заботу о детях и бережное отношение к ним (Постановление от 14 ноября 2018 года № 41-П).

С приведенными конституционными предписаниями и правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации согласуются и положения Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" , согласно которым целями правового регулирования отношений в сфере образования являются установление государственных гарантий, механизмов реализации прав и свобод человека в сфере образования, создание условий развития системы образования, защита прав и интересов участников отношений в сфере образования (часть 2 статьи 4). При этом нормы, регулирующие отношения в сфере образования и содержащиеся в других федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, правовых актах органов местного самоуправления, должны соответствовать данному Федеральному закону и не могут ограничивать права или снижать уровень предоставления гарантий по сравнению с гарантиями, установленными данным Федеральным

законом (часть 4 статьи 4). Нормы принятых локальных нормативных актов, ухудшающие положение обучающихся или работников образовательной организации по сравнению с установленным законодательством об образовании, трудовым законодательством положением либо принятые с нарушением установленного порядка, не применяются и подлежат отмене образовательной организацией (часть 4 статьи 30). В случае же несоответствия норм, регулирующих отношения в сфере образования и содержащихся в других федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, правовых актах органов местного самоуправления, нормам данного Федерального закона применяются нормы данного Федерального закона, если иное не установлено данным Федеральным законом (часть 5 статьи 4).

По смыслу указанных законоположений и по их нормативному предназначению органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляя полномочия по вопросам организации перехода общеобразовательных организаций к профильному обучению по программам среднего общего образования, должны конкретизировать механизмы реализации права на образование с учетом региональных особенностей таким образом, чтобы последовательно обеспечивать соблюдение федеральных гарантий равенства прав граждан на образование, не допускать введения на региональном уровне таких условий продолжения обучения, в частности по программам среднего общего образования, которые подрывали бы доверие граждан к действиям государства и не обеспечивали бы на уровне всех субъектов Российской Федерации равных возможностей получения обязательного в Российской Федерации среднего общего образования. В частности, это предполагает заблаговременное информирование обучающихся и их родителей о планируемом индивидуальном отборе для продолжения получения в данной образовательной организации среднего общего образования, имея в виду, что они могут оказаться перед необходимостью перехода в другую образовательную организацию, если прогнозируют, что не смогут пройти с учетом уровня подготовки такой индивидуальный отбор, и во всяком случае не должны быть лишены возможности приложить дополнительные учебные усилия для успешного его прохождения.

7. Таким образом, пункт 1 части 1 статьи 61 и часть 5 статьи 67 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" не противоречат Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования, находящегося в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, эти нормы:

предполагают обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению нормативно-правовых гарантий продолжения обучения по общеобразовательным программам среднего общего образования для лиц, освоивших программу основного общего образования, но не прошедших индивидуальный отбор для обучения по образовательным программам среднего общего образования, предполагающим углубленное изучение отдельных учебных предметов, в том числе в других территориально доступных общеобразовательных организациях соответствующего субъекта Российской Федерации (муниципального образования), а также необходимость заблаговременного информирования обучающихся и их родителей (законных представителей) о предстоящем индивидуальном отборе;

не допускают лишения лиц, освоивших программу основного общего образования, но не прошедших индивидуальный отбор для обучения в соответствующей образовательной организации по образовательным программам среднего общего образования, предполагающим углубленное изучение отдельных учебных предметов, возможности продолжить обучение в той же образовательной организации, без нормативного установления указанных гарантий продолжения обучения по общеобразовательным программам среднего общего образования.

Иное понимание оспариваемых положений Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"

Федерации" и конкретизирующих положений законодательства субъектов Российской Федерации, по существу, означало бы необоснованные ограничения права обучающихся, желающих продолжать освоение общеобразовательных программ среднего общего образования на непрофильной основе (по универсальному профилю), а потому вело бы к нарушению прав, гарантированных статьями 7 (часть 1), 19 (части 1 и 2), 43, 55 (часть 3) и 67 1 (часть 4) Конституции Российской Федерации.

Этим не исключается возможность совершенствования - в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в настоящем Постановлении, - правового регулирования индивидуального отбора лиц, освоивших программу основного общего образования, для обучения, в том числе в той же образовательной организации, по профильной (с углубленным изучением отдельных учебных предметов) образовательной программе среднего общего образования, включая гарантии в случае, если они не прошли такой отбор.

Конституционный Суд Российской Федерации исходит из того, что с учетом характера и особенностей реализации права, о нарушении которого применительно к своей несовершеннолетней дочери ставил вопрос заявитель и восстановление которого не представляется возможным по прошествии длительного времени с момента, когда дочь была лишена возможности продолжить обучение по программе среднего общего образования в образовательной организации, где получала основное общее образование, а также с учетом того, что в дальнейшем она продолжила обучение в другой образовательной организации, основания предусмотреть в настоящем Постановлении пересмотр дела заявителя отсутствуют.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47 1, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать пункт 1 части 1 статьи 61 и часть 5 статьи 67 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" не противоречащими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования, находящегося в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, эти нормы:

предполагают обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению нормативно-правовых гарантий продолжения обучения по общеобразовательным программам среднего общего образования для лиц, освоивших программу основного общего образования, но не прошедших индивидуальный отбор для обучения по образовательным программам среднего общего образования, предполагающим углубленное изучение отдельных учебных предметов, в том числе в других территориально доступных общеобразовательных организациях соответствующего субъекта Российской Федерации (муниципального образования), а также необходимость заблаговременного информирования обучающихся и их родителей (законных представителей) о предстоящем индивидуальном отборе;

не допускают лишения лиц, освоивших программу основного общего образования, но не прошедших индивидуальный отбор для обучения в соответствующей образовательной организации по образовательным программам среднего общего образования, предполагающим углубленное изучение отдельных учебных предметов, возможности продолжить обучение в той же образовательной организации, без нормативного установления указанных гарантий продолжения обучения по общеобразовательным программам среднего общего образования.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл пункта 1 части 1 статьи 61 и части 5 статьи 67 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня

официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 39-П