

29 ноября 2018 года депутаты Законодательного Собрания Омской области внесли поправки в региональный закон «О регулировании отношений в сфере образования на территории Омской области». Тем самым парламентарии отменили **уникальную для российских регионов практику** – денежную компенсацию родителям, которые выбрали для своих детей семейное образование. Закон вступит в силу с 1 сентября 2019 года.

Законопроект не вызвал единодушия среди депутатов, и был принят 22-мя голосами из 38 присутствовавших, что составляет лишь половину от всего депутатского корпуса (44 депутата).

Серьезные поправки вводятся без какой-либо предварительной общественной дискуссии с привлечением широкого круга педагогов, без учета мнения родителей и экспертов. Власти сделали все, чтобы как можно дольше сохранить эту ситуацию в тайне от общества, и исключить волну протестов со стороны родителей, как это было в 2016-2017 годах, когда аналогичные поправки не были приняты.

Ранее Омская область была **единственным регионом**, где родителям школьников на семейной форме обучения полностью выплачивалась сумма, которая выделяется на обучение ребёнка в муниципальной школе (потому что затраты на образование фактически несли не школы, а семьи).

Подобная мера сейчас существует также в Пермском крае, в Свердловской, Тамбовской и Тульской областях. Но размер компенсации в этих регионах – символический.

#### Правовая история вопроса:

1. В соответствии с ч. 2 ст. 43 Конституции Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Одновременно часть 5 обозначенной статьи устанавливает обязанность государства по поддержке различных форм образования. Системное толкование приведенных норм означает, что гарантированность общедоступности и бесплатности образования не может зависеть исключительно от формы получения образования. Подтверждением тому служат положения статьи 5 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании), которые раскрывают содержание конституционного права на образование.

Часть 3 статьи 5 не связывает гарантию общедоступности и бесплатности, в том числе основного общего образования, с формой его получения. В ней критериями предоставления рассматриваемой гарантии выступает уровень получения образования, а также федеральные государственные стандарты. При этом федеральный государственный образовательный стандарт начального общего образования, утв. приказом

Минобрнауки России от 06.10.2009 г. № 373, федеральный государственный образовательный стандарт основного общего образования, утв. приказом Минобрнауки России от 17.12.2010 г. № 1897, федеральный государственный образовательный стандарт среднего общего образования, утв. приказом Минобрнауки России от 17.05.2012 г. № 413, предусматривают семейное образование в числе форм получения соответствующего образования. Причем семейное образование в рамках стандартов рассматривается как форма, абсолютно **равнозначная** другой форме – получение образования в образовательной организации. Такая равнозначность следует и из положений Закона об образовании (ст. 17, ст. 34, ст. 44, ст. 63). Помимо этого, часть 4 ст. 5 Закона об образовании требует от органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления создания соответствующих **социально-экономических условий** для реализации права каждого человека на образование.

Изложенное означает, что конституционные гарантии бесплатности и общедоступности образования должны распространяться и на семейную форму получения основного общего образования, а предоставление субъектом Российской Федерации компенсации родителям при получении ребенком общего образования в форме семейного образования **не является произвольным**, на что прямо указал Верховный Суд Российской Федерации в апелляционном определении от 23.05.2018 г. № 50-АПГ18-3. Также Верховный Суд Российской Федерации отметил, что положения статьи 43 Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи с положениями части 2 статьи 7, пунктом «е» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации обуславливает **необходимость оказания финансовой поддержки семье, имеющей детей**, со стороны органов государственной власти всех ее уровней. Закон об образовании, наделяя органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного образования в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, одновременно определяет принципы, цели и задачи государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования, государственные гарантии реализации права на образование в Российской Федерации, **которые не могут быть ограничены или снижены нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации** (статьи 1, 3, 4).

2. Как неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, законодатель имеет право вносить изменения в действующее правовое регулирование, оказывающие неблагоприятное воздействие на правовое положение граждан. Однако при этом должны соблюдаться конституционные требования, в частности вытекающие из принципа **поддержания доверия граждан к закону и действиям государства**. При этом изменения не должны приводить к **отказу**

государства от выполнения уже сложившихся в рамках конкретных правоотношений публично-правовых обязательств, возникших из ранее действовавшего правового регулирования, т.к. это не только подрывает доверие к действиям государства, к закону, но и приводит к нарушению конституционного принципа равенства, поскольку в таком случае не обеспечиваются равные условия реализации гражданами приобретенного ими права (например, постановление Конституционного Суда РФ от 24.05.2001 г. № 8-П, определение Конституционного Суда РФ от 05.11.2002 г. № 320-О).

Из приведенных позиций следует, что даже при условии признания отмены областным законодателем права на получение компенсации в случае семейной формы обучения правомерной, изменения не могут распространяться на тех родителей и обучающихся, которые уже выбрали соответствующую форму получения образования и не закончили его. Очевидно, что наличие компенсации затрат явилось одним из мотивов выбора семейной формы обучения. Родители имели все основания рассчитывать на получение компенсации в течение **всего периода получения образования в данной форме**, и не могли (а равно и не должны были) предвидеть, что законодатель внесет соответствующие изменения. В результате изменившегося правового регулирования многие родители и обучающиеся оказываются в ситуации, когда они не смогут продолжить получение образования в семейной форме и вынуждены будут с 1 сентября 2019 года перейти на иную форму обучения. Тем самым для них уже ранее приобретенное право на получение образования в семейной форме фактически отменяется. Это ставит их в неравное положение с теми родителями и обучающимися, которые до 1 сентября 2019 года уже успели закончить получение образования в семейной форме.

Подобного рода правовое регулирование является произвольным, не соответствует обозначенным конституционным требованиям. В связи с этим, отменяя право на получение компенсации в случае семейной формы обучения, областной законодатель должен был вводить изменения лишь на будущее время и не имел право распространять новое правовое регулирование на семьи, которые на этот момент уже выбрали семейную форму. Таким семьям должно быть обеспечено право продолжить обучение с сохранением всех ранее действовавших гарантий до его окончания (а не только до конца учебного года) или до изменения формы обучения по основаниям, установленным законодательством.

Основываясь на этом, Законодательное собрание Омской области приняло Закон Омской области от 18 июля 2013г. N1569-ОЗ "О регулировании отношений в сфере образования на территории Омской области", для его реализации в части семейного обучения Министерство образования Омской области издало Письмо Министерства образования Омской области от 26 марта 2015 г. N ИСХ-15/МОБР-4484 "О получении общего образования в форме семейного образования", в котором

предусматривался размер компенсации родителям, осуществляющим семейное обучение своих детей.

Согласно пункта 12 Письма Министерства образования Омской области от 26 марта 2015 г размер компенсации составляет:

- уровень начального общего образования – 7 816 рублей в месяц;
- уровень основного общего образования – 9 770 рублей в месяц;
- уровень среднего общего образования 11 724 рубля в месяц.

Иными словами стоимость академического часа составляет всего 123 рубля!

Пунктом 13 данного письма определены условия выплаты компенсации, которые зависят от порядка организации обучения ребенка в семье:

1) при освоении ребенком образовательной программы в объеме образовательной программы, реализуемой по очной форме обучения, выплата компенсации осуществляется при условии, что:

- ребенок имеет положительные результаты государственной итоговой аттестации или промежуточной аттестации по итогам освоения имеющей государственную аккредитацию образовательной программы по всем учебным предметам, курсам, дисциплинам (модулям) образовательной программы;

- ребенок осваивает образовательную программу за период времени не менее чем в объеме образовательной программы, реализуемой по очной форме обучения за аналогичный период времени.

2) при освоении ребенком образовательной программы по индивидуальному учебному плану выплата компенсации зависит от сроков и объема обучения учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных видов учебной деятельности, предусмотренных индивидуальным учебным планом, и положительных результатов промежуточной аттестации.

Иными словами, выплата компенсаций осуществлялась только родителям тех детей, которые успешно проходили итоговую или промежуточную аттестацию. Никаких «авансирований», что могло бы стать поводом для злоупотребления со стороны «недобросовестных» родителей (без фактического успешного освоения ребенком образовательной программы), порядок выплаты компенсации не допускает. При этом, муниципальный орган управления образования индивидуально рассматривает каждое заявление о выплате компенсации и может принять мотивированное решение об отказе в выплате, при наличии к тому оснований.

Считаем, что это наиболее объективный, разумный порядок выплаты компенсации родителям, чьи дети получают образование по семейной форме.

Контроль за качеством освоения детьми образовательной программы осуществляется государственными образовательными учреждениями, в

которых дети проходят экстерном промежуточную и государственную итоговые аттестации.

Поэтому позиция Министерства образования Омской области, озвученная в средствах массовой информации о том, что: «В этих условиях нельзя обеспечить защиту интересов ребёнка при получении образования в семье, в том числе в части содержания образования, методов и средств обучения и воспитания, а также исключить возможность злоупотребления родителями своим правом на выбор семейной формы получения образования детей», - является голословными утверждениями!!!

**Принятые в 2013-2015 годах региональными властями меры по поддержке семейной формы обучения успешно реализовывались на территории г.Омска и Омской области в период с 2013 по 2018 годы, и позволили родителям, взявшим на себя ответственность за образование своих детей, индивидуально скорректировать график освоения образовательной программы, реализуемой в школах по очной форме обучения, а так же по индивидуальному учебному плану, с учетом жизненных и образовательных целей, а так же индивидуальных особенностей и потребностей каждого ребенка.**

Это дети - спортсмены, будущие музыканты, танцоры, певцы; дети, глубоко занимающиеся основами наук. Значительная часть детей, родители которых приняли решение о переходе на семейную форму обучения, это те, кто тяжело проходили адаптацию и социализацию в муниципальных образовательных организациях. Семейное обучение в данном случае решало все проблемы!!!

Однако, принятие 29 ноября 2018 года депутатами Законодательного Собрания Омской области поправок в региональный закон «О регулировании отношений в сфере образования на территории Омской области» в части выплаты компенсаций родителям, которые выбрали для своих детей семейное образование, ставит под угрозу не только возможность реализации родителями ЗАКОННОГО КОНСТИТУЦИОННОГО права организации обучения своих детей в рамках семейной формы обучения, но и УНИЧТОЖАЕТ ЕДИНСТВЕННЫЙ в России позитивный опыт реализации государственной политики в области семейного образования.

Нас пугает позиция чиновников, которые на момент внесения поправок об отмене компенсаций не разработали и не имеют реальной программы и порядка дальнейшей реализации семейной формы обучения в регионе, а ссылаются в своих заявлениях, что в начале 2019 года еще только начнут заниматься разработкой этой меры, для того чтобы определить категории нуждающихся.

Противоречит гарантированному Конституцией РФ и Закону об образовании и позиция представителей региональной власти, что право на компенсации по семейной форме обучения будут иметь семьи

«нуждающихся», а не каждый родитель, кто выберет для своего ребенка именно эту форму обучения.

Каковы правовые основания у чиновников определять и выделять категорию «нуждающихся» в сфере образования по семейной форме, если Конституция России и Федеральный закон предоставляют такое право ВСЕМ, а не отдельной категории граждан, если Российская Федерация не только ГАРАНТИРУЕТ, но и финансирует получение основного общего образования КАЖДОМУ ребенку!!! Если выделяются государственные средства, обеспечивающие реализацию права каждого ребенка на бесплатное образование, значит, эти средства включают в себя и ассигнования, в том числе, и для получения образования по семейной форме!!!

Оправдывая свое антинародное решение, региональные власти прикрываются правовой неопределенностью, ссылаясь исключительно на то, что компенсация за семейную форму не является государственной гарантией, и, соответственно, может выплачиваться при наличии средств в региональном бюджете.

У нас, родителей, возникает и остается без ответа встречный вопрос: **если государство, реализуя свою политику и гарантированные Конституцией России права в области образования, выделяет конкретные средства на образование каждого отдельно взятого ребенка**, то куда эти средства уходят, если ребенок получает образование вне муниципальной школы? Почему родители, КАЖДЫЙ, а НЕ НУЖДАЮЩИЙСЯ, принявшие на себя социальную ответственность за судьбу и качество образования своих детей не могут получать АДРЕСНО, ПЕРСОНАЛЬНО средства, выделенные государством, на организацию обучения???

В своих публичных выступлениях, глава областного Министерства образования Татьяна Дернова отмечает, что на выплаты компенсаций по семейной форме обучения из бюджета «тратилось порядка 140 млн. рублей. Сейчас эти деньги власти направят на покупку новых школьных учебников».

Давайте посчитаем, сколько это стоит и за что борется Министерство образования Омской области и Законодательное собрание. По имеющимся данным, с учетом корректировок параметров, Бюджет Омской области на 2019 год, принятый в первом чтении, составил по доходам 83.7 млрд. рублей, по расходам 79.9 млрд. рублей. Профицит увеличен с 500 млн. рублей до 3.8 млрд. рублей, из которых Бюджет Министерства образования Омской области составляет порядка 18,9 млрд. рублей. На семейное обучение, как утверждают в Министерстве, выплачивается в виде компенсации порядка 140 млн. рублей – то есть всего 0,7 % от общей суммы.

При этом региональные чиновники умалчивают, что состояние дел в муниципальных школах оставляет желать лучшего и к чему может привести их решение.

1260 семей, чьи дети получают образование по семейной форме, оказываются в сложной жизненной ситуации, связанной даже не столько с деньгами, сколько с организацией образовательного процесса. Для такого количества детей, в случае их возвращения в муниципальные учебные

учреждения, необходимо как минимум 2 полноценных школы, а имеющиеся школы в регионе переполнены, во многих образовательных учреждениях дети обучаются в две смены. И не факт, что с таким отношением местных властей к образованию будет выполнена программа Президента России В.В. Путина об организации учебного процесса в школах в одну смену к 2025 году.

А что делать родителям, для которых семейная форма обучения стала спасением в силу того, что их дети «особенные»? Куда пойдут дети с расторможенной психикой? Заторможенные дети, для которых освоение учебной программы в классах по 30 человек не просто затруднительно, а становится прямой дорогой в коррекционные школы. Дети с проблемами внимания, мышления, замедленным возрастным развитием, дети, чьи физические возможности ограничены, в силу чего не могут посещать общеобразовательные школы?

Просим разобраться в сложившейся ситуации и остановить принятие поправок в региональный закон «О регулировании отношений в сфере образования на территории Омской области», отменяющих выплату денежной компенсации родителям, которые выбрали для своих детей семейное образование.