



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-419

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

11 ноября 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

при секретаре
с участием прокурора

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.
Горбачевой Е.А.
Никоноровой О.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Мирошникова Ярослава Владимировича о признании недействующим приказа Министерства образования Российской Федерации и Министерства здравоохранения Российской Федерации от 14 июля 2000 г. № 2210/272 «О признании утратившим силу приказа Минобразования России и Минздравмедпрома России от 18 июля 1994 г. № 268/146, кроме пунктов 3 и 4»

по апелляционной жалобе Мирошникова Я.В. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 3 августа 2021 г. по делу № АКПИ21-420, которым в удовлетворении административного иска отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения административного истца и его представителя Денисовой Е.В., участвовавших в судебном заседании путем использования систем видеоконференц-связи и поддержавших апелляционную жалобу, возражения представителей Министерства здравоохранения Российской Федерации

Федерации Шустова А.Б., Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки Леоновой Е.В. относительно доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Никоноровой О.Е., которая полагала апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерством образования Российской Федерации (далее – Минобробразования России) и Министерством здравоохранения и медицинской промышленности Российской Федерации (далее – Минздравмедпром России) 18 июля 1994 г. издан приказ № 268/146 «Об освобождении от итоговой аттестации выпускников 9, 11 (12) классов общеобразовательных учреждений» (далее – приказ от 18 июля 1994 г. № 268/146), которым: утверждены Инструкция о порядке освобождения от итоговой аттестации выпускников 9, 11 (12) классов общеобразовательных учреждений, Перечень заболеваний, которые могут явиться основанием для освобождения выпускников общеобразовательных учреждений от итоговой аттестации, форма справки об освобождении выпускника от итоговой аттестации по окончании 9, 11 (12) классов общеобразовательного учреждения (пункт 1); признано утратившим силу письмо Министерства просвещения РСФСР от 6 апреля 1988 г. № 30-М «О дополнении к Перечню заболеваний, являющихся основанием для освобождения учащихся от экзаменов» (пункт 3); указано на неприменение на территории Российской Федерации приказов Министерства просвещения СССР и Министерства здравоохранения СССР от 3 августа 1981 г. № 120/813 «Об освобождении от переводных и выпускных экзаменов учащихся общеобразовательных школ», от 5 марта 1988 г. № 40/220 «Об утверждении дополнения к Перечню заболеваний, которые могут явиться основанием для освобождения учащихся общеобразовательных школ от переводных и выпускных экзаменов» (пункт 4).

Приказом Минобробразования России и Министерства здравоохранения Российской Федерации (далее – Минздрав России) от 14 июля 2000 г. № 2210/272 (далее – Приказ), который зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 23 августа 2000 г., регистрационный номер 2364, и опубликован 30 августа 2000 г. в «Российской газете», 4 сентября 2000 г. в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 36, приказ от 18 июля 1994 г. № 268/146 признан утратившим силу, кроме пунктов 3 и 4.

Мирошников Я.В., окончивший в 2020 г. 11 класс средней общеобразовательной школы, оспорил в Верховном Суде Российской Федерации Приказ, ссылаясь на то, что он издан в нарушение положений статьи 43 Конституции Российской Федерации и статьи 5 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об образовании), не отвечает конституционным

критериям справедливости и соразмерности ограничений прав и свобод, не обеспечивает гарантии реализации права каждого человека на образование путем создания федеральными государственными органами соответствующих социально-экономических условий для его получения, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении образования. Как указал административный истец, оспариваемый нормативный правовой акт нарушил его конституционное право на образование, ограничил доступ к получению им высшего образования по выбранной профессии, поскольку лечащий врач рекомендовал ему по состоянию здоровья отказаться от прохождения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования в форме единого государственного экзамена. Отсутствие результата итоговой аттестации не позволяет ему продолжить не запрещенное врачами обучение в высшем учебном заведении.

Минздрав России, Министерство просвещения Российской Федерации (далее также – Минпросвещения России), Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (далее также – Рособрнадзор) и привлеченный к участию в деле в качестве заинтересованного лица Минюст России заявленное требование не признали, полагая, что Приказ издан уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, не противоречит нормативным правовым актам большей юридической силы и не нарушает прав и законных интересов Мирошникова Я.В.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 3 августа 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе Мирошников Я.В. просит данное решение отменить и принять новое решение об удовлетворении заявленного требования, ссылаясь на неправильное применение судом первой инстанции норм материального права. В жалобе указано, что суд первой инстанции пришел к ошибочному выводу о том, что Приказ является законным и не нарушает право административного истца на образование; Приказ не направлен на сохранение и реализацию гражданами, страдающими тяжелыми заболеваниями, права на обучение; приказ от 18 июля 1994 г. № 268/146 не противоречит нормам Федерального закона об образовании в части обязательности, формы и порядка проведения итоговой аттестации и был направлен на соблюдение права названных граждан на образование.

Минпросвещения России, Рособрнадзор, Минздрав России, Минюст России в возражениях на апелляционную жалобу указали, что предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения суда не имеется. Минпросвещения России и Минюст России просили рассмотреть апелляционную жалобу без участия их представителей.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Мирошникову Я.В. в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции пришел к правомерному выводу о том, что по настоящему административному делу такое основание для признания Приказа недействующим отсутствует.

Компетенция федеральных органов исполнительной власти на принятие оспариваемого нормативного правового акта была предметом надлежащей проверки суда первой инстанции. Как верно указано в обжалуемом решении, исходя из правовых норм, действовавших на день издания Приказа, Минобробразования России и Минздрав России полномочны были признать приказ от 18 июля 1994 г. № 268/146, изданный Минобробразования России совместно с Минздравмедпромом России по поводу освобождения от итоговой аттестации выпускников 9, 11 (12) классов общеобразовательных учреждений, утратившим силу в части.

Так, Минобробразования России являлось федеральным органом исполнительной власти, проводившим государственную политику и осуществлявшим управление в области образования, а также координировавшим в установленном порядке деятельность в этой сфере других федеральных органов исполнительной власти, вправе было издавать в пределах своей компетенции, в том числе совместно с иными федеральными органами исполнительной власти, нормативные правовые акты в виде приказов, разрабатывало и утверждало положение о государственной (итоговой) аттестации выпускников образовательных учреждений Российской Федерации (пункт 1, подпункт 30 пункта 5, подпункт 1 пункта 6 Положения о Министерстве образования Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 г. № 258).

Пункты 1, 3 Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 1997 г. № 659, определяли Минздрав России как федеральный орган исполнительной власти, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в области охраны здоровья, а также в случаях, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, координирующий деятельность в этой области других федеральных органов исполнительной власти, осуществляющий свою деятельность во взаимодействии с иными федеральными органами исполнительной власти.

Несоблюдения требований к порядку принятия нормативного правового акта и введения его в действие в отношении Приказа судом также не установлено.

Признание приказа от 18 июля 1994 г. № 268/146 частично утратившим силу не противоречило нормативным правовым актам большей юридической силы, действовавшим на день издания Приказа. Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъяснил, что суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц (подпункт «а» пункта 28 постановления от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»).

В обжалуемом судебном решении правомерно отмечено, что Инструкцией о порядке освобождения от итоговой аттестации выпускников 9, 11 (12) классов общеобразовательных учреждений, утвержденной приказом от 18 июля 1994 г. № 268/146, в целях соблюдения установленных Законом Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (далее – Закон № 3266-1) прав и гарантий по охране жизни и здоровья обучающихся в общеобразовательных учреждениях, предупреждения рецидивов заболеваний в период итоговой аттестации выпускников органам управления образованием и здравоохранением в порядке исключения разрешалось освобождать от итоговой аттестации выпускников общеобразовательных учреждений в соответствии с установленным данной инструкцией порядком. Аттестаты об основном общем и среднем (полном) общем образовании в указанном случае выдавались на основании годовых оценок по предметам учебного плана общеобразовательного учреждения.

При этом пункт 3 статьи 16 Закона № 3266-1 закреплял прием граждан в государственные и муниципальные образовательные учреждения для получения высшего профессионального образования по заявлениям граждан на конкурсной основе.

Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» также в пункте 1 статьи 11 изначально определял, что прием в высшие учебные заведения проводится по заявлениям лиц, имеющих среднее (полное) общее или среднее профессиональное образование, на конкурсной основе по результатам вступительных испытаний, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации об образовании.

Закрепленное приказом от 18 июля 1994 г. № 268/146 освобождение от итоговой аттестации имело значение исключительно для получения названного выше аттестата и не изменяло установленного законодателем порядка поступления в высшие учебные заведения.

В настоящее время федеральным законом, регулирующим общественные отношения, возникающие в сфере образования 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

(далее – отношения в сфере образования), устанавливающим правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации, основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, определяющим правовое положение участников отношений в сфере образования, является Федеральный закон об образовании.

Статья 70 данного федерального закона, регламентируя общие требования к организации приема на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета, относящимся к высшему образованию (пункты 2, 3 части 5 его статьи 10), в части 1 оговаривает, что прием на обучение по указанным программам проводится на основании результатов единого государственного экзамена, если иное не предусмотрено этим федеральным законом.

Первое упоминание о едином государственном экзамене Федеральный закон об образовании содержит в части 13 статьи 59 «Итоговая аттестация», согласно которой государственная итоговая аттестация по образовательным программам среднего общего образования проводится в форме единого государственного экзамена, а также в других формах, которые могут устанавливаться для лиц, перечисленных в пунктах 1, 2 названной части. Для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья по образовательным программам среднего общего образования или для обучающихся детей-инвалидов и инвалидов по образовательным программам среднего общего образования форма государственной итоговой аттестации по данным программам может быть установлена федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования, совместно с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования.

Общая норма о том, что формы, порядок, сроки проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования определяются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования, совместно с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, если иное не установлено Федеральным законом об образовании, приведена в части 5 статьи 59 этого федерального закона.

Проанализировав данные законоположения, а также пункт 1 Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 884, пункт 1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 885, суд первой инстанции

правильно указал в решении, что в настоящее время Минпросвещения России и Рособрнадзор наделены полномочиями по определению форм, порядка, сроков проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего и среднего общего образования.

Ни Федеральный закон об образовании, ни утвержденный приказом Минпросвещения России и Рособрнадзора от 7 ноября 2018 г. № 190/1512 Порядок проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования, включающий и регулирование прохождения такой аттестации обучающимися с ограниченными возможностями здоровья, детьми-инвалидами и инвалидами, не предусматривают освобождение от ее прохождения по медицинским показаниям. Какой-либо федеральный закон или другой нормативный правовой акт большей юридической силы, которым бы не соответствовал Приказ, отсутствует.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что суд первой инстанции не принял во внимание, что статья 15 Закона № 3266-І, как и действующая часть 3 статьи 59 Федерального закона об образовании, закрепляющая обязательность итоговой аттестации, завершающей освоение основных образовательных программ основного общего и среднего общего образования, также определяла данную аттестацию в качестве обязательной, опровергается мотивировочной частью решения, из которой следует, что при разрешении настоящего дела суд исходил не только из части 3 статьи 59 названного федерального закона, но и из пункта 4 статьи 15 Закона № 3266-І.

Вопреки доводам Мирошникова Я.В. оснований считать, что при вынесении решения суд неправильно применил нормы материального права, не имеется.

В обжалуемом решении дан надлежащий правовой анализ норм, регулирующих рассматриваемые отношения, оно должным образом мотивировано, в нем отражены все юридически значимые обстоятельства по делу, перечисленные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Установив, что Приказ, принятый правомочными федеральными органами исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения его в действие, правовым нормам, имеющим большую юридическую силу, не противоречит, суд первой инстанции правомерно отказал в удовлетворении заявленного требования (пункт 2 части 2 статьи 215 указанного кодекса).

Предусмотренные статьей 310 данного кодекса основания для отмены решения в апелляционном порядке отсутствуют.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 3 августа 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Мирошникова Ярослава Владимировича – без удовлетворения.

Председательствующий


Г.В. Манохина

Члены коллегии


В.Ю. Зайцев


И.Н. Зинченко