



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ19-79

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

23 апреля 2019 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда

Российской Федерации Назаровой А.М.

при секретаре Ткачеве П.В.,

с участием прокурора Степановой Л.Е.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Алама Гула Рахмата Гула, Вали Мохаммад Зайнаб Мохаммади, Аделин Киенг, Погосяна Роберта Гаспаровича о признании частично недействующими пунктов 9 и 13 Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования, утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 8 апреля 2014 г. № 293,

установил:

приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 8 апреля 2014 г. № 293 (далее – Приказ) утвержден Порядок приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования (далее – Порядок). Нормативный правовой акт опубликован 16 мая 2014 г. в «Российской газете», № 109, и зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 12 мая 2014 г., № 32220.

Порядок определяет правила приема в организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования (далее – образовательные организации).

Согласно подпункту «а» абзаца шестого пункта 9 Порядка для приема в образовательную организацию родители (законные представители) детей, проживающих на закрепленной территории, для зачисления ребенка в образовательную организацию дополнительно предъявляют оригинал

свидетельства о рождении ребенка или документ, подтверждающий родство заявителя (или законность представления прав ребенка), свидетельство о регистрации ребенка по месту жительства или по месту пребывания на закрепленной территории или документ, содержащий сведения о регистрации ребенка по месту жительства или по месту пребывания.

Родители (законные представители) детей, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, дополнительно предъявляют документ, подтверждающий родство заявителя (или законность представления прав ребенка), и документ, подтверждающий право заявителя на пребывание в Российской Федерации (абзац седьмой пункта 9 Порядка).

Абзацем первым пункта 13 Порядка установлено, что родители (законные представители) ребенка могут направить заявление о приеме в образовательную организацию почтовым сообщением с уведомлением о вручении посредством официального сайта учредителя образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» в порядке предоставления государственной и муниципальной услуги в соответствии с пунктом 8 Порядка.

Родители несовершеннолетних детей дошкольного возраста граждан Афганистана Алам Гул Рахмат Гул, гражданка Афганистана Вали Мохаммад Зайнаб Мохаммади, гражданка Камеруна Аделин Киенг и гражданин России Погосян Р.Г. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просят признать недействующими абзац шестой пункта 9 Порядка в части, возлагающей на родителей (законных представителей) детей, проживающих на закрепленной территории, для зачисления ребенка в образовательную организацию дополнительно предъявлять свидетельство о регистрации ребенка по месту жительства или по месту пребывания на закрепленной территории или документ, содержащий сведения о регистрации ребенка по месту жительства или по месту пребывания, а также абзац седьмой указанного пункта, ссылаясь на то, что оспариваемые положения Порядка противоречат нормам международного права, статьям 5, 12, 44 и 55 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), части второй статьи 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-І «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (далее – Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-І), статье 4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», статье 20 Гражданского кодекса Российской Федерации и нарушают конституционное право их детей на общедоступность и бесплатность дошкольного образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, поскольку предоставление

места в дошкольном учреждении поставлено в зависимость от наличия регистрации по месту жительства или месту пребывания, а также наличия у родителя, являющегося иностранным гражданином или лицом без гражданства, документов, подтверждающих его право на пребывание в Российской Федерации, перечень которых не определен.

Абзац первый пункта 13 Порядка административные истцы просят признать недействующим по мотивам его неопределенности, поскольку отсутствие в тексте оспариваемой нормы запятой создает возможность для неверного ее толкования. По их мнению, ограничение возможности подачи заявления родителями только в электронной форме нарушает принципы доступности обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг и возможности их получения в иных, кроме электронной, формах по выбору заявителя, и противоречит пунктам 5 и 6 статьи 4 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

В обоснование требования административные истцы указали, что в течение длительного времени их несовершеннолетним детям не предоставляется место в дошкольном учреждении либо в связи с отсутствием у ребенка регистрации по месту жительства и месту пребывания, либо в связи с отсутствием у родителя документа, подтверждающего право на пребывание в Российской Федерации.

Административные истцы, извещенные надлежащим образом о времени и месте рассмотрения дела, в судебное заседание не явились, их представитель Красова М.С. поддержала заявленное требование.

Министерство просвещения Российской Федерации (далее – Минпросвещения России), привлеченное к участию в деле в качестве административного ответчика, и Минюст России, привлеченный к участию в деле в качестве заинтересованного лица, в письменных возражениях на административное исковое заявление указали, что оспариваемый нормативный правовой акт издан федеральным органом исполнительной власти в пределах его компетенции с соблюдением установленного порядка, не противоречит актам большей юридической силы и не препятствует реализации права граждан, в том числе иностранных граждан и лиц без гражданства, на образование.

В судебном заседании представитель Минпросвещения России Панькова В.В. и представитель Минюста России Максutow Р.А. поддержали изложенные в возражениях правовые позиции и просили отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав стороны, заинтересованное лицо, проверив оспариваемые положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Степановой Л.Е., полагавшей в удовлетворении административного искового заявления отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

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, правовое положение участников отношений в сфере образования устанавливает Федеральный закон № 273-ФЗ, предметом регулирования которого являются 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 (статья 1).

В силу пункта 1 части 4 статьи 10 названного закона дошкольное образование является одним из уровней общего образования в Российской Федерации.

В соответствии с частью 8 статьи 55 данного закона Порядок приема на обучение по образовательным программам каждого уровня образования (в том числе порядок приема иностранных граждан и лиц без гражданства, предельное количество образовательных организаций высшего образования, в которые поступающий на обучение по программам бакалавриата или программам специалитета вправе подать заявления одновременно, и количество специальностей и направлений подготовки, по которым он вправе участвовать в конкурсе), устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Таким органом на дату издания Приказа являлось Министерство образования и науки Российской Федерации (далее – Минобрнауки России) (пункт 1, подпункт 5.2.30 Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 466).

В настоящее время утверждение порядка приема на обучение по основным общеобразовательным программам, образовательным программам среднего профессионального образования (в том числе порядок приема иностранных граждан и лиц без гражданства) отнесено к компетенции Минпросвещения России (подпункт 4.2.21 Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 884).

Реализуя предоставленные полномочия, Минобрнауки России утвердило Порядок.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Приказа, утвердившего Порядок, соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной

регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009.

Следовательно, оспариваемый в части нормативный правовой акт принят полномочным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением формы и порядка введения в действие.

Как государство – участник Конвенции о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. Российская Федерация признает право ребенка на образование, предусмотренное статьей 28 данного международного договора. В Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (часть 2 статьи 43 Конституции Российской Федерации).

Иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на получение образования в Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации и обладают равными с гражданами Российской Федерации правами на получение кроме прочего дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, являющихся уровнями общего образования (часть 4 статьи 10, части 1 и 2 статьи 78 Федерального закона № 273-ФЗ).

В целях организации получения общего образования и обеспечения каждому равного доступа к нему на основании пункта 6 части 1 и части 2 статьи 9 Федерального закона № 273-ФЗ органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения осуществляют соответственно полномочия по закреплению муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, городского округа, по закреплению образовательных организаций субъектов Российской Федерации за конкретными территориями.

Частью 3 статьи 67 Федерального закона № 273-ФЗ предусмотрено, что правила приема в государственные и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация.

Указанная норма Закона связывает прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня, не с регистрацией по месту жительства на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация, а с проживанием на данной территории.

Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-І в абзаце восьмом статьи 2 место жительства определяет как жилой дом, квартиру, комнату, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное

жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства.

Местом пребывания по смыслу абзаца седьмого данной нормы понимается гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или другое подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо не являющееся местом жительства гражданина Российской Федерации жилое помещение, в которых он проживает временно.

В целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом, вводится регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Следовательно, место проживания может подтверждаться данными регистрационного учета гражданина, как по месту жительства, так и по месту пребывания.

Установив в пункте 9 Порядка общие правила подачи заявления и иных документов, предъявляемых для приема в образовательную организацию по программам дошкольного образования, компетентный федеральный орган исполнительной власти в полном соответствии с приведенными законоположениями в подпункте «а» абзаца шестого указанного пункта предусмотрел в целях подтверждения проживания ребенка на территории, закрепленной за образовательной организацией, представление дополнительно документов, подтверждающих проживание ребенка на этой территории, к которым правомерно отнесены свидетельство о регистрации ребенка по месту жительства или по месту пребывания на закрепленной территории или документы, содержащие сведения о регистрации ребенка по месту жительства или по месту пребывания.

Данное оспариваемое положение направлено на реализацию приведенных выше требований федерального закона и относятся к числу норм, обеспечивающих прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена образовательная организация, а также не препятствует приему в образовательную организацию граждан, включая иностранных граждан и лиц без гражданства, не проживающих на территории, за которой закреплена образовательная организация, при наличии в ней свободных мест.

В связи с этим Порядок в подпункте «б» абзаца шестого пункта 9 определил, что родители (законные представители) детей, не проживающих на

закрепленной территории, дополнительно предъявляют только свидетельство о рождении ребенка.

Вопреки доводам административных истцов, отсутствие документов, содержащих сведения о регистрации по месту жительства или по месту пребывания ребенка, не является основанием для отказа в приеме в образовательную организацию.

В силу части 4 статьи 67 Федерального закона № 273-ФЗ в приеме в государственную или муниципальную образовательную организацию может быть отказано только по причине отсутствия в ней свободных мест, за исключением случаев, предусмотренных частями 5 и 6 этой статьи и статьей 88 названного федерального закона.

Аналогичная норма содержится в пункте 5 Порядка.

По изложенным основаниям нельзя согласиться с утверждением административных истцов о том, что положение абзаца седьмого пункта 9 Порядка, предписывающие предъявление родителями (законными представителями) детей, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, документа, подтверждающего право заявителя на пребывание в Российской Федерации, позволяют отказывать в приеме этих детей в образовательную организацию при отсутствии указанных документов.

Оспариваемая норма полностью соответствует абзацу восьмому статьи 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», который под законно находящимся в Российской Федерации иностранным гражданином понимает лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации.

Буквальное толкование абзаца первого пункта 13 Порядка не образует правовой неопределенности, и, несмотря на отсутствие в нем запятой, не создает условий для его неверного толкования, а его правовое содержание соответствует пунктам 5 и 6 статьи 4 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Таким образом, оспариваемые нормы Порядка не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую силу, в том числе и тем, на которые указывают административные истцы, прав граждан на общедоступность и бесплатность общего образования, включая доступ к его получению, не нарушают.

Принимая во внимание, что оспариваемые нормы Порядка не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушают права на общедоступность и бесплатность общего образования, включая доступ к его получению, в удовлетворении заявленного

требования надлежит отказать в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Алама Гула Рахмата Гула, Вали Мохаммад Зайнаб Мохаммади, Аделин Киенг, Погосяна Роберта Гаспаровича о признании частично недействующими пунктов 9 и 13 Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования, утвержденного приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 8 апреля 2014 г. № 293, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



А.М. Назарова