



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-262

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

30 июля 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Зайцева В.Ю.,
Ситникова Ю.В.
Горбачевой Е.А.
Масаловой Л.Ф.

при секретаре
с участием прокурора

рассмотрела 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,

по апелляционной жалобе Алама Гула Рахмата Гула, Вали Мохаммад Зайнаб Мохаммади, Аделин Киенг, Погосяна Р.Г. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2019 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административных истцов Красовой М.С., поддержавшей апелляционную жалобу, объяснения представителя Министерства просвещения Российской Федерации Паньковой В.В., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство образования и науки Российской Федерации приказом от 8 апреля 2014 г. № 293 утвердило Порядок приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования (далее – Приказ, Порядок соответственно).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 12 мая 2014 г., регистрационный номер 32220, и опубликован в «Российской газете» 16 мая 2014 г., № 109.

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

Абзацем первым пункта 9 Порядка предусмотрено, что прием в образовательную организацию осуществляется по личному заявлению родителя (законного представителя) ребенка при предъявлении оригинала документа, удостоверяющего личность родителя (законного представителя), либо оригинала документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина и лица без гражданства в Российской Федерации в соответствии со статьей 10 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 30, ст. 3032).

В абзаце шестом пункта 9 Порядка закреплено, что для приема в образовательную организацию: а) 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; б) родители (законные представители) детей, не проживающих на закрепленной территории, дополнительно предъявляют свидетельство о рождении ребенка.

Первым предложением абзаца седьмого пункта 9 Порядка установлено, что 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.

Согласно абзацу первому пункта 13 Порядка 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 просили признать не действующими абзац шестой пункта 9 Порядка в части, возлагающей на родителей (законных представителей) детей, проживающих на закрепленной территории, для зачисления ребенка в образовательную организацию обязанность 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 первое предложение абзаца седьмого указанного пункта.

В обоснование заявления административные истцы ссылались 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 об образовании), 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 о праве граждан на свободу передвижения), 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 в Порядке не определен.

Также административные истцы просили признать недействующим абзац первый пункта 13 Порядка 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 лишь 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 заявлении указано, что в течение длительного времени их несовершеннолетним детям не предоставляются места в дошкольных учреждениях в связи с отсутствием у детей регистрации по месту жительства и месту пребывания либо в связи с отсутствием у родителей документов, подтверждающих право на пребывание в Российской Федерации, в связи с чем они считают свои права нарушенными.

Министерство просвещения Российской Федерации (далее также – Минпросвещения России), Минюст России административный иск не признали, указав в письменных возражениях, что Приказ утвержден федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, не противоречит действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административных истцов.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления административным истцам отказано.

В апелляционной жалобе административные истцы, не согласившись с таким решением, просят его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска ввиду несоответствия выводов суда первой инстанции обстоятельствам административного дела.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Минпросвещения России просит в ее удовлетворении отказать, считает решение суда первой инстанции законным и обоснованным.

Минюст России в суд апелляционной инстанции представителя не направил, о времени и месте судебного заседания извещен надлежащим образом.

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

Частью 1 статьи 1 Федерального закона об образовании установлено, что предметом регулирования данного закона 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.

Данный закон устанавливает 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 (часть 2 статьи 1).

Согласно пункту 1 части 4 статьи 10 этого закона дошкольное образование является одним из уровней общего образования в Российской Федерации.

В соответствии с частью 8 статьи 55 Федерального закона об образовании 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, количество специальностей и направлений подготовки, по которым он вправе участвовать в конкурсе) устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

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

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).

С учетом содержания приведенных положений нормативных правовых актов суд первой инстанции сделал правомерный вывод о том, что Порядок утвержден Минобрнауки России в пределах имеющихся у него полномочий и с соблюдением порядка издания нормативного правового акта, требований, установленных для его государственной регистрации и опубликования.

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.

Часть 2 статьи 43 Конституции Российской Федерации гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях в Российской Федерации.

Согласно части 4 статьи 10, частям 1 и 2 статьи 78 Федерального закона об образовании 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.

В целях организации получения общего образования и обеспечения каждому равного доступа к нему на основании пункта 6 части 1 и части 2 статьи 9 названного федерального закона 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.

В соответствии с частью 3 статьи 67 Федерального закона об образовании 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. Данная норма 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.

Абзацем восьмым статьи 2 Закона о праве граждан на свободу передвижения место жительства определено как жилой дом, квартира, комната, 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.

Под местом пребывания 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 (абзац седьмой статьи 2 указанного закона).

В силу частей 1 и 2 статьи 3 Закона о праве граждан на свободу передвижения 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. Граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.

Следовательно, как правильно указано в обжалуемом решении, место проживания может подтверждаться данными регистрационного учета гражданина как по месту жительства, так и по месту пребывания.

Предусмотрев в подпункте «а» абзаца шестого пункта 9 Порядка в целях подтверждения проживания ребенка на территории, закрепленной за образовательной организацией, представление дополнительно документа, подтверждающего проживание ребенка на этой территории, а именно свидетельства о регистрации ребенка по месту жительства или по месту пребывания на закрепленной территории или документа, содержащего сведения о регистрации ребенка по месту жительства или по месту пребывания, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти не нарушил приведенных законоположений.

Вывод суда первой инстанции о том, что данное оспариваемое предписание направлено на реализацию положения федерального закона (часть 3 статьи 67 Федерального закона об образовании) о приеме в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена образовательная организация, и 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, является правильным, поскольку согласуется с нормативными правовыми актами, имеющими большую юридическую силу.

Соответственно, в подпункте «б» абзаца шестого пункта 9 Порядка определено, что родители (законные представители) детей, не проживающих на закрепленной территории, дополнительно предъявляют лишь свидетельство о рождении ребенка.

Согласно части 4 статьи 67 Федерального закона об образовании 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 закреплена в пункте 5 Порядка.

С учетом изложенного суд апелляционной инстанции не может согласиться с доводом административных истцов о том, что положение абзаца седьмого пункта 9 Порядка, предписывающее предъявление родителями (законными представителями) детей, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, документа, подтверждающего право заявителя на пребывание в Российской Федерации, является основанием для отказа в приеме ребенка в образовательную организацию.

Названное предписание соответствует абзацу восьмому статьи 2 Федерального закона «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.

В силу статьи 31 данного федерального закона в случае, если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращен, данный иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение трех дней. В случае, если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину, аннулированы, данный иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение пятнадцати дней. Иностранец, не исполнивший обязанность, предусмотренную пунктом 1 или 2 этой статьи, подлежит депортации (пункты 1, 2, 3).

Следует также отметить, что согласно части 6 статьи 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, вправе требовать представления документов, удостоверяющих личность иностранного гражданина, лица без гражданства, включая вид на жительство и удостоверение беженца.

Абзац первый пункта 13 Порядка предусматривает возможность направления родителями (законными представителями) заявления 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.

Содержание данного абзаца соответствует пунктам 5 и 6 статьи 4 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», не образует правовой неопределенности и, несмотря на отсутствие в нем запятой после слов «с уведомлением о вручении», не создает условий для его ошибочного толкования.

Таким образом, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемые нормативные положения соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают права на общедоступность и бесплатность общего образования, включая доступ к его получению, и, вопреки доводам административных истцов, не допускают неоднозначного толкования, не носят дискриминационного характера, так как предоставление места в дошкольном учреждении не 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.

Доводы апелляционной жалобы о наличии оснований для отмены решения суда первой инстанции материалами административного дела не

подтверждаются, получили оценку в решении суда первой инстанции и не влияют на его законность.

Установив, что Порядок в оспариваемой части не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, прав и законных интересов административных истцов не нарушает, суд первой инстанции правомерно, на основании пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, принял решение об отказе в удовлетворении административного иска.

Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

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

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Алама Гула Рахмата Гула, Вали Мохаммад Зайнаб Мохаммади, Аделин Киенг, Погосьяна Роберта Гаспаровича – без удовлетворения.

Председательствующий



Г.В. Манохина

Члены коллегии



В.Ю. Зайцев

Ю.В. Ситников