



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ21-269

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

12 августа 2021 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Нефедова О.Н.,
Тютин Д.В.

при секретаре

Горбачевой Е.А.

с участием прокурора

Гончаровой Н.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Рашкина Валерия Федоровича о признании недействующими пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2020 г. № 2040, абзаца шестого пункта 2, пунктов 3, 4, подпункта «з» пункта 5 Положения о проведении на территории отдельных субъектов Российской Федерации эксперимента по внедрению цифровой образовательной среды, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2020 г. № 2040,

по апелляционной жалобе Рашкина В.Ф. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 апреля 2021 г. по делу № АКПИ21-32, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения представителя Рашкина В.Ф. – Сикача М.С., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Правительства Российской Федерации Паньковой В.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной,

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации
установила:

7 декабря 2020 г. Правительство Российской Федерации издало постановление № 2040 «О проведении эксперимента по внедрению цифровой образовательной среды» (далее – Постановление), пунктом 1 которого предусмотрено проведение с 10 декабря 2020 г. по 31 декабря 2022 г. на территории отдельных субъектов Российской Федерации эксперимента по внедрению цифровой образовательной среды (далее также – эксперимент).

Пунктом 2 Постановления утверждено прилагаемое Положение о проведении на территории отдельных субъектов Российской Федерации эксперимента по внедрению цифровой образовательной среды (далее также – Положение).

Согласно абзацу шестому пункта 2 Положения участниками эксперимента являются: учащиеся, родители (законные представители) учащихся, педагогические работники, государственные и муниципальные общеобразовательные организации, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, организации, осуществляющие обеспечение образовательной деятельности, оценку качества образования, поставщики цифрового образовательного контента и образовательных сервисов (на добровольной основе).

Пункт 3 Положения раскрывает значение понятий, используемых в Положении: «данные участников образовательных отношений», «информационно-коммуникационная образовательная платформа», «информационно-сервисная платформа цифровой образовательной среды», «образовательные сервисы», «поставщики контента и образовательных сервисов», «участники образовательных отношений», «цифровой образовательный контент», «цифровая образовательная среда».

Пункт 4 Положения устанавливает, что целями эксперимента являются обеспечение в рамках реализации федерального проекта «Цифровая образовательная среда» национального проекта «Образование» модернизации и развития системы начального общего, основного общего и среднего общего образования на территории отдельных субъектов Российской Федерации и обеспечение возможности дальнейшего внедрения и использования цифровой образовательной среды на постоянной основе на всей территории Российской Федерации, в том числе в рамках модернизации и развития системы образования Российской Федерации в целом. В рамках эксперимента цифровая образовательная среда внедряется в качестве дополнительного механизма реализации образовательной деятельности, который должен обеспечить равные условия качественного образования учащихся вне зависимости от места их проживания посредством предоставления участникам образовательных отношений доступа к платформе цифровой образовательной среды, формирования в государственных и муниципальных общеобразовательных

организациях, муниципальных образованиях и субъектах Российской Федерации универсальных способов организации образовательной деятельности с использованием цифрового образовательного контента и образовательных сервисов, а также иных объектов, необходимых для организации деятельности в цифровой образовательной среде.

В силу подпункта «з» пункта 5 Положения одной из задач эксперимента является обеспечение возможности реализации образовательных программ начального общего, основного общего и среднего общего образования с использованием дистанционных образовательных технологий и электронного обучения и применением единого портала, информационной системы Министерства просвещения Российской Федерации и информационно-коммуникационной образовательной платформы.

Нормативный правовой акт размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://pravo.gov.ru>) 9 декабря 2020 г., опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации 14 декабря 2020 г., № 50 (часть V).

Рашкин В.Ф. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими пункта 1 Постановления, абзаца шестого пункта 2, пунктов 3, 4, подпункта «з» пункта 5 Положения, полагая, что оспариваемые положения нормативного правового акта, предусматривающие внедрение цифровой образовательной среды, не соответствуют статье 6, пункту 1 статьи 9 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации», частям 1–4 статьи 5, пункту 8 части 1 статьи 41 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», пункту 1 статьи 27, пункту 2 статьи 28 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», абзацу пятому подпункта «б» пункта 5 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; нарушают права, свободы и законные интересы граждан, в том числе его как деда, чьи внуки лишаются доступности образования, поскольку детям не гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, возникает угроза ущемления прав ребёнка при осуществлении деятельности в области образования, отсутствуют соответствующие санитарные нормы, правила и нормативы, гарантирующие безопасность для психического и физического здоровья детей, участвующих в эксперименте.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 28 апреля 2021 г. в удовлетворении административного искового заявления Рашкину В.Ф. отказано.

В апелляционной жалобе Рашкин В.Ф. просит отменить указанное решение суда первой инстанции ввиду его незаконности и необоснованности и принять по административному делу новое решение об удовлетворении

административного искового заявления. Полагает, что суд первой инстанции пришёл к ошибочному выводу об издании Правительством Российской Федерации Постановления в пределах предоставленных ему законом полномочий, поскольку Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» предусматривает создание современной и безопасной цифровой образовательной среды, обеспечивающей высокое качество и доступность образования всех видов и уровней, но никак не её внедрение в качестве механизма реализации образовательной деятельности, как это следует из пункта 4 Положения. Ссылается на то, что суд первой инстанции не принял во внимание доводы административного истца о противоречии оспариваемых правовых норм федеральным законам «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации», «Об образовании в Российской Федерации», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», предусматривающим безопасность и доступность образования в качестве основных критериев создания цифровой образовательной среды. Данные критерии, по мнению Рашкина В.Ф., оспариваемое Положение не учитывает. Также оспоренный в части нормативный правовой акт не разрешает вопрос обеспечения всех участников эксперимента соответствующей материально-технической базой, в связи с чем общедоступность и бесплатность образования не гарантируются. Кроме того, в нарушение требований статьи 94 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» не проводилась педагогическая экспертиза проектов Постановления и Приложения; не было предпринято никаких исследований о безопасности для физического и психического здоровья детей их направления на удалённое обучение; формулировка пункта 3 Положения не позволяет однозначно уяснить, является ли для участников образовательных отношений участие в эксперименте добровольным.

Представитель административного ответчика Министерство просвещения Российской Федерации представило в Апелляционную коллегию возражения на апелляционную жалобу, в которых полагает решение суда первой инстанции законным и обоснованным, просит оставить его без изменения, отказать в удовлетворении апелляционной жалобы.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения не находит.

Правительство Российской Федерации, осуществляющее исполнительную власть в Российской Федерации наряду с иными федеральными органами исполнительной власти, на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 1 статьи 1, части 1–2 статьи

5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

В соответствии с частью 2 статьи 1 поименованного выше закона Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования.

В целях обеспечения модернизации и развития системы образования с учётом основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации, реализации приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации в сфере образования осуществляется экспериментальная и инновационная деятельность в сфере образования (часть 1 статьи 20 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2019 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» Правительству Российской Федерации поставлена задача в 2024 г. обеспечить создание современной и безопасной цифровой образовательной среды, обеспечивающей высокое качество и доступность образования всех видов и уровней (абзац пятый подпункта «б» пункта 5).

В рамках исполнения поименованного указа президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам утверждён Паспорт национального проекта «Образование» (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16), включающий в том числе федеральный проект «Цифровая образовательная среда».

С учётом изложенного суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что Постановление, которым утверждено Положение, устанавливающее цели, условия и порядок проведения на территории отдельных субъектов Российской Федерации эксперимента по внедрению цифровой образовательной среды, издано Правительством Российской Федерации в пределах имеющихся у него полномочий.

Наличие у административного ответчика полномочий на издание в пределах своей компетенции правовых актов, направленных на реализацию перечисленных выше нормативных правовых положений, административным истцом не оспаривается (л.д. 70).

На основании пункта 3 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта выясняет соответствие этого акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признаётся соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую

юридическую силу.

Рассматривая и разрешая данное административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые требования Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции верно исходил из того, что оспариваемые положения нормативного правового акта соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, а следовательно, права и охраняемые законом интересы административного истца не нарушают.

Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования, систему непрерывного образования (пункт 4 статьи 21 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

Экспериментальная деятельность направлена на разработку, апробацию и внедрение новых образовательных технологий, образовательных ресурсов и осуществляется в форме экспериментов, порядок и условия проведения которых определяются Правительством Российской Федерации (часть 2 статьи 20 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»).

Пункт 1 Постановления, определяя временные рамки проведения эксперимента на территории отдельных субъектов Российской Федерации, абзац шестой пункта 2 Положения, перечисляя участников эксперимента на добровольной основе, какому-либо нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, который бы регулировал правоотношения в рассматриваемой сфере, не противоречат.

Пункт 3 Положения определяет понятия, используемые в данном нормативном правовом акте, такие как: «данные участников образовательных отношений», «информационно-коммуникационная образовательная платформа», «информационно-сервисная платформа цифровой образовательной среды», «образовательные сервисы», «поставщики контента и образовательных сервисов», «участники образовательных отношений», «цифровой образовательный контент», «цифровая образовательная среда», раскрывает их содержание.

Нормы-дефиниции самостоятельного регулятивного значения, как нормы прямого действия, не имеют, в связи с чем пункт 3 Положения не может нарушать прав и свобод административного истца.

Пункт 3 Положения изложен ясно и определённо, из его содержания не следует, что оспоренное правовое регулирование можно истолковать либо применить в каком-либо ином значении. Утверждение в апелляционной жалобе о незаконности пункта 3 Положения по основанию, что формулировка данной правовой нормы не позволяет однозначно уяснить, является ли для участников образовательных отношений участие в эксперименте добровольным, необоснованно, так как данная норма этот вопрос не регулирует. Круг лиц, участвующих в эксперименте на добровольной основе, определён в пункте

2 Положения. Пункт 4 Положения называет цели эксперимента, а оспоренный пункт 5 этого же нормативного правового акта определяет задачи эксперимента.

Правильным является вывод суда первой инстанции о том, что определение: понятий, используемых в нормативном правовом акте; целей эксперимента; его задач не может рассматриваться как нарушение прав административного истца.

Предусмотренная подпунктом «з» пункта 5 Положения задача по реализации образовательных программ начального общего, основного общего и среднего общего образования с использованием дистанционных образовательных технологий и электронного обучения в полной мере согласуется с требованиями Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», в котором Правительству Российской Федерации поставлена задача обеспечить создание современной и безопасной цифровой образовательной среды, обеспечивающей высокое качество и доступность образования всех видов и уровней.

Утверждая о незаконности оспоренных положений, ни в суде первой инстанции, ни в апелляционной Рашкин В.Ф. не указывает, каким конкретно положениям федеральных законов, непосредственно регулирующих рассматриваемые правоотношения, эти нормы противоречат.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что суд первой инстанции необоснованно не принял во внимание доводы Рашкина В.Ф. о противоречии оспариваемых правовых положений федеральным законам «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации», «Об образовании в Российской Федерации», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», несостоятельна, противоречит содержанию обжалуемого судебного решения, в котором данные доводы административного истца изложены, им дана соответствующая правовая оценка. Более того, из содержания оспоренных нормативных правовых норм не следует, что эксперимент по внедрению цифровой образовательной среды планируется проводить без соблюдения требований законодательства Российской Федерации, в том числе и приведённых выше федеральных законов.

В соответствии с частью 2 статьи 16 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» организации, осуществляющие образовательную деятельность, вправе применять электронное обучение, дистанционные образовательные технологии при реализации образовательных программ в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования.

Доводы административного истца, повторённые в апелляционной жалобе, о том, что при издании оспариваемого нормативного правового акта никаких исследований о воздействии удалённого обучения на психическое и физическое здоровье учащихся, персонала школ не проводилось, отсутствуют соответствующие СанПиНы и нормативы, судом первой инстанции проверялись и правомерно были признаны несостоятельными, как не основанные на требованиях законодательства.

Утверждение в апелляционной жалобе о необходимости проведения педагогической экспертизы оспоренного в части нормативного правового акта не основано на законе.

Согласно части 1 статьи 94 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» объектами педагогической экспертизы выступают проекты нормативных правовых актов либо нормативные правовые акты, касающиеся вопросов обучения и воспитания, а предметом проверки – положения данных документов, способные негативно воздействовать на качество обучения по образовательным программам определённого уровня и (или) направленности и условия их освоения обучающимися. Оспоренные положения не регулируют перевод учащихся на дистанционное обучение, их цель – обеспечение технической возможности дистанционных образовательных технологий, которые, как указывалось выше, образовательные организации вправе использовать как один из способов реализации образовательных программ в дополнение к существующим формам проведения учебных занятий.

В рамках эксперимента цифровая образовательная среда внедряется в качестве дополнительного механизма реализации образовательной деятельности, который не подразумевает повсеместного распространения в процессе его проведения и отсутствие добровольности (как ошибочно трактует административный истец в апелляционной жалобе оспоренные положения).

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что Постановление и Положение не регламентируют порядок материально-технического обеспечения детей из малообеспеченных семей для их участия в эксперименте, не свидетельствует о незаконности обжалованного решения суда, так как данные вопросы оспоренные нормативные правовые положения не регулируют.

В соответствии с Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» обучающимся, осваивающим основные образовательные программы за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, образовательных стандартов, организациями, осуществляющими образовательную деятельность, бесплатно предоставляются в пользование на время получения образования учебники и учебные пособия, а также учебно-методические материалы, средства обучения и воспитания. Обеспечение учебниками и учебными пособиями, а также учебно-методическими материалами, средствами обучения и воспитания организаций, осуществляющих образовательную деятельность по основным образовательным программам, в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, образовательных стандартов

осуществляется за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (части 1, 2 статьи 35).

Оспаривая целесообразность внедрения цифровой образовательной среды и указывая на необходимость регламентации в Положении правовых механизмов, которые бы позволили обеспечить всех участников эксперимента соответствующей материально-технической базой, Рашкин В.Ф. фактически просит внести в нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации дополнения (изменения) в предлагаемой им редакции. В силу действующего законодательства разрешение таких вопросов не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации. Неполнота правовой нормы может быть восполнена федеральным государственным органом исполнительной власти, осуществляющим правовое регулирование в соответствующей сфере, и не может устраняться судом путём признания этой нормы недействующей.

Указания в апелляционной жалобе на необоснованность решения суда первой инстанции несостоятельны, так как при рассмотрении и разрешении административного дела судом правильно были определены обстоятельства, имеющие значение для разрешения спора о проверке законности оспоренного в части нормативного правового акта, в решении приведены и проанализированы в их совокупности нормы права, подлежащие применению, а выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела и действующему законодательству.

Решение суда первой инстанции должным образом мотивировано, вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права. Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения указанного 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 28 апреля 2021 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Рашкина Валерия Федоровича – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

О.Н. Нефедов

Д.В. Тютин