



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ23-371

## РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

28 июня 2023 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации                      Нефедова О.Н.  
при секретаре                                      Буринской А.А.  
с участием прокурора                              Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Султани Резы, действующего в своих интересах и в интересах несовершеннолетнего Султани Емрана, о признании частично недействующим пункта 9 Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования, утвержденного приказом Министерства просвещения Российской Федерации от 15 мая 2020 г. № 236,

### установил:

приказом Министерства просвещения Российской Федерации от 15 мая 2020 г. № 236 (далее также – Приказ) утвержден Порядок приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования (далее также – Порядок). Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 17 июня 2020 г., регистрационный номер 58681, и размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 18 июня 2020 г.

Порядок определяет правила приема в организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования.

В соответствии с абзацем двадцать восьмым пункта 9 Порядка родители (законные представители) ребенка, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства, дополнительно предъявляют документ(-ы), удостоверяющий(е) личность ребенка и подтверждающий(е) законность представления прав ребенка, а также документ, подтверждающий право

заявителя на пребывание в Российской Федерации. Иностранцы граждане и лица без гражданства все документы представляют на русском языке или вместе с заверенным переводом на русский язык.

Султани Реза, являющийся гражданином Исламской Республики Афганистан, в своих интересах и в интересах своего несовершеннолетнего сына Султани Емрана, [REDACTED] г.р., обратился в Верховный Суд Российской Федерации о признании не действующим пункта 9 Порядка в части возложения на родителя (законного представителя), являющегося иностранным гражданином или лицом без гражданства, дополнительной обязанности по представлению документа, подтверждающего право заявителя на пребывание в Российской Федерации, ссылаясь на его противоречие статье 43 Конституции Российской Федерации, частям 1–4 статьи 4, части 2 статьи 30, частям 1 и 2 статьи 55 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании).

Полагает, что принципы общедоступности образования и запрещения проявления дискриминации в любой форме, закрепленные в указанном законе, гарантируют получение детьми иностранных граждан доступа к образованию на равных условиях с гражданами Российской Федерации. Оспариваемым положением Порядка возможность реализации детьми указанного права поставлена в зависимость от правового положения их родителей (законных представителей), что свидетельствует о его дискриминационном характере.

В обоснование требований Султани Реза указал на свое пребывание на территории Российской Федерации с нарушением миграционного законодательства, что, как он полагает, ограничивает реализацию права его несовершеннолетнего сына на получение дошкольного образования.

Административный ответчик Министерство просвещения Российской Федерации (далее также – Минпросвещения России) в письменных возражениях и заинтересованное лицо Минюст России в письменном отзыве на административный иск указали, что нормативный правовой акт принят федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемое положение соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца и его несовершеннолетнего ребенка.

Представитель административного истца Новиков И.И. в судебном заседании поддержал заявленное требование.

Представители Минпросвещения России Панькова В.В. и Минюста России Кузнецов М.Ю. поддержали правовые позиции, изложенные в письменных возражениях и отзыве, просили отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав пояснения представителей сторон и заинтересованного лица, проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать,

Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

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, являются предметом регулирования Закона об образовании (часть 1 статьи 1).

Согласно части 2, пункту 1 части 4 статьи 10 данного закона образование подразделяется на общее образование, профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение, обеспечивающие возможность реализации права на образование в течение всей жизни (непрерывное образование); дошкольное образование является одним из уровней общего образования в Российской Федерации.

В соответствии с частью 8 статьи 55 Закона об образовании порядок приема на обучение по основным общеобразовательным программам устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования.

Таким органом в соответствии с Положением о Министерстве просвещения Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 884, является Минпросвещения России, которое на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации принимает порядок приема на обучение по основным общеобразовательным программам, образовательным программам среднего профессионального образования (в том числе порядок приема иностранных граждан и лиц без гражданства) (пункт 1, подпункт 4.2.21 пункта 4).

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.

Таким образом, оспариваемый в части нормативный правовой акт принят уполномоченным федеральным органом исполнительной власти при реализации требований федерального закона, с соблюдением формы и порядка введения в действие.

Конституция Российской Федерации закрепляет, что 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); иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации (часть 3 статьи 62).

Согласно части 2 статьи 5 Закона об образовании право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на получение образования в Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации и Законом об образовании и обладают равными с гражданами Российской Федерации правами на получение в том числе дошкольного образования на общедоступной и бесплатной основе (части 1 и 2 статьи 78 Закона об образовании).

Таким образом, права и законные интересы детей защищаются в Российской Федерации вне зависимости от их гражданства. Несовершеннолетние иностранные граждане обладают равными правами и обязанностями с несовершеннолетними гражданами Российской Федерации, в частности, на равных условиях принимаются на обучение в дошкольные образовательные организации в соответствии с Порядком.

В целях организации получения общего образования и обеспечения каждому равного доступа к нему на основании пункта 6 части 1 статьи 9 Закона об образовании органы местного самоуправления муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов осуществляют полномочия по учету детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, закреплению муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, муниципального округа, городского округа.

В субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в сфере образования, в том числе по закреплению образовательных организаций субъектов Российской Федерации за конкретными территориями, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя (часть 2 статьи 9 названного закона).

Согласно статье 67 Закона об образовании правила приема на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать прием всех граждан, которые имеют право на получение общего образования

соответствующего уровня, если иное не предусмотрено данным федеральным законом (часть 2). Правила приема в государственные образовательные организации субъектов Российской Федерации и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать также прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация (часть 3).

Действующее законодательство связывает прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня, с проживанием на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация.

Исходя из положений статьи 2 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» для граждан Российской Федерации место проживания может подтверждаться данными регистрационного учета гражданина, как по месту жительства, так и по месту пребывания.

Анализ содержания оспариваемых нормативных положений во взаимосвязи с другими нормами Порядка не позволяет суду сделать вывод об их противоречии федеральным законам или иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

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 абзаце двадцать седьмом 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 отнесены свидетельство о регистрации ребенка по месту жительства или по месту пребывания на закрепленной территории или документы, содержащие сведения о месте пребывания, месте фактического проживания ребенка.

Предусматривая для граждан Российской Федерации обязанность предоставлять данные о месте жительства (пребывания, фактического проживания) ребенка, под которым на основании пункта 2 статьи 20 Гражданского кодекса Российской Федерации признается место жительства его законных представителей – родителей, усыновителей или опекунов, Порядок по аналогии связывает место проживания (пребывания) детей иностранных граждан и лиц без гражданства с местом проживания (пребывания) указанных граждан.

Названное предписание соответствует абзацу восьмому пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении

иностранных граждан в Российской Федерации», согласно которому под законно находящимся в Российской Федерации иностранным гражданином понимается лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо разрешение на временное проживание в целях получения образования, 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 названного 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, разрешение на временное проживание в целях получения образования или вид на жительство, выданные иностранному гражданину, аннулированы, данный иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации в течение пятнадцати дней со дня выдачи ему уведомления об аннулировании указанных разрешений или вида на жительство либо со дня направления ему такого уведомления в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг, либо в установленном порядке почтовым отправлением (пункты 1, 2).

В соответствии со статьей 7 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» постоянно или временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане подлежат регистрации по месту жительства и учету по месту пребывания (часть 2); временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане подлежат учету по месту пребывания (часть 3).

Миграционный учет осуществляется в числе прочего в целях создания необходимых условий для реализации иностранными гражданами своих прав и свобод (часть 1 статьи 4 указанного закона).

Согласно части 6 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «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.

Исходя из положений частей 2, 3 статьи 67 Закона об образовании документы, подтверждающие место жительства российских и иностранных граждан, требуются с целью неукоснительного соблюдения обеспечения приема в государственные и муниципальные организации, осуществляющие

образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, в первую очередь граждан, проживающих на закрепленной территории.

Нельзя согласиться с утверждением административного истца о том, что оспариваемое положение пункта 9, предписывающее предъявление родителями (законными представителями) детей, являющимися иностранными гражданами или лицами без гражданства, документа, подтверждающего право на пребывание в Российской Федерации, позволяет отказывать в приеме этих детей в образовательную организацию при отсутствии указанных документов.

В соответствии с частью 4 статьи 67 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 закона.

Аналогичное положение содержится в пункте 5 Порядка.

Нормы Конституции Российской Федерации, на которые ссылается административный истец в обоснование заявленного требования, порядок приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования непосредственно не регулируют.

Актов большей юридической силы, предусматривающих иное правовое регулирование такого порядка, не имеется.

Таким образом, оспариваемые нормы Порядка не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую силу, прав граждан на общедоступность и бесплатность дошкольного образования не нарушают.

Доводы административного истца фактически сводятся к несогласию с отказом в предоставлении государственной услуги по приему заявления о постановке на учет и направлению на зачисление в государственную образовательную организацию, реализующую образовательные программы дошкольного образования, его несовершеннолетнего сына. Проверка таких доводов означала бы необходимость установления фактических обстоятельств подобного отказа, оценку принятого решения применительно к требованиям законности и обоснованности, что не входит в предмет судебного контроля по настоящему административному делу.

Принимая во внимание вышеизложенное, суд приходит к выводу, что Порядок, утвержденный уполномоченным органом государственной власти в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает прав и законных интересов административного истца в указанных им аспектах, в связи с чем административное исковое заявление не подлежит удовлетворению согласно пункту 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 Султани Резы, действующего в своих интересах и в интересах несовершеннолетнего Султани Емрана, о признании частично недействующим пункта 9 Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования, утвержденного приказом Министерства просвещения Российской Федерации от 15 мая 2020 г. № 236, 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



О.Н. Нефедов