



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 84-АПГ16-5

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

«25» октября 2016 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Хаменкова В.Б.,

судей

Зинченко И.Н. и Горчаковой Е.В.

при секретаре

Тимохине И.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционному представлению заместителя прокурора Новгородской области на решение Новгородского областного суда от 21 июня 2016 года, которым отказано в удовлетворении его административного иска об оспаривании в части пунктов 2, 5 части 1 статьи 1 и части 3 статьи 1 Областного закона Новгородской области от 11 января 2005 года № 391-ОЗ «О мерах по социальной поддержке обучающихся».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., возражение против удовлетворения апелляционного представления представителя Новгородской областной Думы Давыдовой Е.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Агафонова И.Е., полагавшего, что решение суда подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

22 декабря 2004 года постановлением Новгородской областной Думы № 916-III ОД принят и 11 января 2005 года губернатором Новгородской области подписан Областной закон Новгородской области № 391-ОЗ «О мерах по социальной поддержке обучающихся».

Согласно пунктам 2 и 5 части 1 статьи 1 указанного Закона меры социальной поддержки в виде частичной компенсации расходов на питание, рассчитанной исходя из областного норматива финансирования мер социальной поддержки обучающихся на питание, утвержденного областным законом об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, оказываются учащимся, являющимся детьми-инвалидами, которые

обучаются в муниципальных общеобразовательных организациях, в том числе на дому, а также студентам, являющимся инвалидами (за исключением инвалидов I и II групп), которые обучаются в областных государственных профессиональных образовательных организациях по очной форме в пределах заданий (контрольных цифр).

Согласно части 3 этой же статьи меры социальной поддержки в виде обеспечения двухразовым питанием оказываются обучающимся с ограниченными возможностями здоровья, которые обучаются без проживания в областных государственных и муниципальных образовательных организациях, в соответствии с областными нормативами финансирования мер социальной поддержки обучающихся, установленными в областном законе об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

Заместитель прокурора Новгородской области обратился в суд с административным иском о признании приведенных норм недействующими: пунктов 2 и 5 части 1 статьи 1 оспариваемого Закона – в части, в которой данные нормы закрепляют только частичную компенсацию расходов на двухразовое питание обучающимся, являющимися инвалидами и одновременно имеющими статус «с ограниченными возможностями здоровья»; части 3 этой же статьи – в части, в которой данная норма закрепляет только частоту предоставления питания без указания на основную гарантию – бесплатность питания обучающихся с ограниченными возможностями здоровья. В обоснование заявленных требований административный истец ссылался на противоречие указанных норм части 7 статьи 79 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». По мнению административного истца, оспариваемые нормы, устанавливающие иной, отличный от установленного на федеральном уровне, порядок обеспечения питанием обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, являющихся одновременно детьми-инвалидами, в их взаимосвязи препятствуют реализации обучающимися с ограниченными возможностями здоровья их прав, установленных федеральным законодательством, носят неопределенный характер, не отвечают критериям ясности и вызывают неоднозначное толкование, что приводит к возможности их произвольного применения.

Решением Новгородского областного суда от 21 июня 2016 года в удовлетворении административного иска отказано. В апелляционном представлении заместитель прокурора Новгородской области просит решение суда отменить и принять по административному делу новое решение об удовлетворении заявленных требований. Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает решение суда правильным и оснований для его отмены не находит.

При рассмотрении и разрешении административного дела суд первой инстанции исходил из того, что из оспариваемых положений Областного закона Новгородской области следует, что они устанавливают на территории Новгородской области меры по социальной поддержке в виде обеспечения питанием отдельных категорий обучающихся (за исключением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей), предоставляемой за счет средств областного бюджета, а также определяют механизм финансирования из областного бюджета мер социальной поддержки в виде обеспечения питанием, реализуемых в образовательных организациях, финансируемых из областного бюджета, а, следовательно, они приняты Новгородской областной Думой в пределах предоставленных федеральным законодательством полномочий.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» реализация права каждого человека на образование обеспечивается путем создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения.

Пунктами 1 и 2 части 2 статьи 34 данного Федерального закона предусмотрено, что обучающимся предоставляются меры социальной поддержки: полное государственное обеспечение, в том числе обеспечение одеждой, обувью, жестким и мягким инвентарем, обеспечение питанием в случаях и в порядке, которые установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Частью 7 статьи 79 указанного Федерального закона установлено, что обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья, проживающие в организации, осуществляющей образовательную деятельность, находятся на полном государственном обеспечении и обеспечиваются питанием, одеждой, обувью, мягким и жестким инвентарем; иные обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья обеспечиваются бесплатным двухразовым питанием. Статьей 37 этого же Федерального закона регламентировано, что организация питания обучающихся возлагается на организации, осуществляющие образовательную деятельность, а обеспечение питанием обучающихся за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации осуществляется в случаях и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации, обучающихся за счет бюджетных ассигнований местных бюджетов – органами местного самоуправления.

Частью 1 статьи 1 Областного закона Новгородской области «О мерах по социальной поддержке обучающихся» установлены категории лиц, которым оказываются меры социальной поддержки в виде частичной компенсации расходов на питание, рассчитанной исходя из областного норматива финансирования мер социальной поддержки обучающихся на питание, утвержденного областным законом об областном бюджете на

очередной финансовый год и на плановый период. Согласно пунктам 2 и 5 части 1 статьи 1 оспариваемого Закона меры социальной поддержки в виде частичной компенсации расходов на питание оказываются учащимся, являющимся детьми-инвалидами, которые обучаются в муниципальных образовательных организациях, в том числе на дому, и студентам, являющимся инвалидами (за исключением инвалидов I и II групп), которые обучаются в областных государственных профессиональных образовательных организациях по очной форме в пределах заданий (контрольных цифр). Частью 3 этой же статьи установлено, что меры социальной поддержки в виде обеспечения двухразовым питанием оказываются обучающимся с ограниченными возможностями здоровья, которые обучаются без проживания в областных государственных и муниципальных образовательных организациях, в соответствии с областными нормативами финансирования мер социальной поддержки обучающихся, установленными в областном законе об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период. Согласно статье 5 оспариваемого Закона денежные средства на реализацию этих мер социальной поддержки предусматриваются в областном бюджете.

Проанализировав указанные положения федерального и регионального законодательства, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что установление оспариваемыми нормами дополнительных мер социальной поддержки в виде частичной компенсации расходов на питание учащимся, являющимся детьми-инвалидами, которые обучаются в муниципальных образовательных организациях, в том числе на дому, и студентам, являющимся инвалидами (за исключением инвалидов I и II групп), которые обучаются в областных государственных профессиональных образовательных организациях по очной форме в пределах заданий (контрольных цифр), является правом, а не обязанностью Новгородской областной Думы, предоставленным ей положениями статьи 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 37 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Статья 79 Федерального закона «Об образовании» устанавливает особенности обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья. Обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья, проживающие в организации, осуществляющей образовательную деятельность, находятся на полном государственном обеспечении и обеспечиваются питанием, одеждой, обувью, мягким и жестким инвентарем. Иные обучающиеся с ограниченными возможностями здоровья обеспечиваются бесплатным двухразовым питанием.

Сопоставив содержание нормы федерального законодательства с содержанием оспариваемых нормативных положений Областного закона Новгородской области, суд пришел к правильному выводу об отсутствии

противоречий, поскольку федеральным законом не гарантируется бесплатность питания для категорий лиц, указанных в пунктах 2 и 5 части 1 статьи 1 Областного закона.

В соответствии с пунктом 16 статьи 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» под обучающимся с ограниченными возможностями понимается физическое лицо, имеющее недостатки в физическом и (или) психологическом развитии, подтвержденные психолого-медико-педагогической комиссией и препятствующие получению образования без создания специальных условий.

Деятельность психолого-медико-педагогической комиссии, включая порядок проведения комиссией комплексного психолого-медико-педагогического обследования детей, регулируется Положением о такой комиссии, утвержденным приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 20 сентября 2013 года № 1082.

Под инвалидом статья 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» понимает лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты. Признание лица инвалидом осуществляется федеральным учреждением медико-социальной экспертизы в порядке и на условиях, предусмотренных Правилами признания лица инвалидом, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 95.

Частями 1 и 2 статьи 79 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» установлено, что содержание образования и условия организации обучения и воспитания обучающихся с ограниченными возможностями здоровья определяются адаптированной образовательной программой, а для инвалидов также в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида. Общее образование обучающихся с ограниченными возможностями здоровья осуществляется в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по адаптированным основным общеобразовательным программам. В таких организациях создаются специальные условия для получения образования указанными обучающимися, под которыми понимаются условия, без которых невозможно или затруднено освоение образовательных программ обучающимися с ограниченными возможностями здоровья.

Проанализировав положения указанного законодательства, суд пришел к правильному выводу о невозможности отождествления данных категорий лиц (с ограниченными возможностями здоровья и лиц, признанных инвалидами), что предопределяет различия в порядке предоставления мер социальной поддержки в виде обеспечения питанием.

В связи с этим суд обоснованно указал на несостоятельность доводов административного истца о том, что оспариваемые нормы закрепляют только частичную компенсацию расходов на двухразовое питание обучающимся,

которые имеют статус обучающихся лиц с ограниченными возможностями и одновременно являются инвалидами, в связи с чем не соответствуют части 7 статьи 79 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», поскольку из содержания оспариваемых норм не следует, что областным законодателем предусматривалась возможность такого изъятия для данной категории обучающихся.

Отказывая в удовлетворении заявленных прокурором требований, суд обоснованно исходил из того, что частью 3 статьи 1 оспариваемого Закона не установлены какие-либо меры социальной поддержки обучающихся в виде обеспечения питанием; в ней, равно как в статье 5 этого же Закона, определены нормативы, по которым осуществляется финансирование из областного бюджета на меру социальной поддержки в виде бесплатного двухразового питания обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, установленную частью 7 статьи 79 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», реализуемую в образовательных организациях, финансируемых из областного бюджета (областные государственные и муниципальные образовательные организации).

Областные нормативы финансирования мер социальной поддержки обучающихся установлены в разделе 3 приложения 13 к Областному закону Новгородской области от 28 декабря 2015 года № 888-ОЗ «Об областном бюджете на 2016 год» и составляют для детей-инвалидов – в размере 15 рублей в день, для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья – 65,5 рублей в день.

Поскольку норма части 7 статьи 79 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» предусматривает обеспечение обучающихся с ограниченными возможностями здоровья бесплатным двухразовым питанием, суд правильно указал, что оспариваемая норма областного закона, содержащая механизм финансирования данной меры социальной поддержки за счет средств областного бюджета, также не предполагает и не может предполагать иного порядка обеспечения питанием обучающихся, кроме как бесплатного.

В связи с этим суд пришел к правильному выводу о том, что оспариваемая норма не нуждается в дополнительном указании в ней на бесплатность предоставления такой меры социальной поддержки, поскольку она является определенной и не приводит к произвольному применению.

При рассмотрении и разрешении административного дела суд первой инстанции установил, что оспариваемые нормы не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации с выводами суда первой инстанции согласна.

Доводы апелляционного представления заместителя прокурора Новгородской области повторяют его позицию в суде первой инстанции, сводятся к переоценке выводов суда, проверялись судом и получили правильную оценку в решении.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 1 статьи 309 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Новгородского областного суда от 21 июня 2016 года оставить без изменения, апелляционное представление заместителя прокурора Новгородской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи