



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 33-КГ18-13

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

12 февраля 2019 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Зинченко И.Н., судей Горчаковой Е.В. и Калининой Л.А. рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Малышевой Татьяны Михайловны, действующей в интересах несовершеннолетнего Малышева Никиты Сергеевича, на решение Всеволожского городского суда Ленинградской области от 22 февраля 2018 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ленинградского областного суда от 10 мая 2018 года по делу по административному исковому заявлению Малышевой Т.М., действующей в интересах несовершеннолетнего Малышева Н.С., о признании незаконным бездействия администрации муниципального образования «Всеволожский муниципальный район» Ленинградской области, выразившееся в непредставлении места несовершеннолетнему Малышеву Н.С., [REDACTED] года рождения, в группе полного дня в муниципальном дошкольном образовательном учреждении на территории Муринского сельского поселения в 2017/2018 учебном году, о возложении обязанности организовать и предложить для Малышева Н.С. дополнительное свободное место в группе полного дня в муниципальном дошкольном образовательном учреждении, закреплённом за территорией Муринского сельского поселения (муниципальном дошкольном образовательном бюджетном учреждении «Муринский ДСКВ № 2» или муниципальном образовательном бюджетном учреждении «Средняя общеобразовательная школа «Муринский ЦО № 1»).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., возражения на доводы кассационной жалобы представителя администрации муниципального образования «Всеволожский муниципальный район» Ленинградской области (далее – администрация муниципального образования) Басаргиной Л.В. и представителя Комитета по образованию

администрации муниципального образования «Всеволожский муниципальный район» (далее – Комитет по образованию) Кузьменкова С.А., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

с 12 декабря 2015 года сын Малышевой Т.М. – Малышев Н.С., [REDACTED] [REDACTED] года рождения, зарегистрированный по месту жительства с матерью по адресу: [REDACTED] [REDACTED], состоит на учёте на предоставление места в муниципальном образовательном учреждении «Муринская СОШ № 1» в возрастной категории от 1 до 2 лет на 2017-2018 учебный год.

Письмом от 13 июля 2017 года Комитет по образованию сообщил Малышевой Т.М., что детьми в возрасте от 1 до 3 лет МОБУ «Муринская СОШ № 1» на 2017/2018 учебный год не комплектовалось, вопрос о зачислении Малышева Н.С. в названное учреждение будет рассматриваться в период доукомплектования образовательных учреждений после исполнения ему трёх лет или в период планового комплектования образовательных учреждений на 2019-2020 учебный год исключительно в порядке очередности.

После получения указанной информации Малышева Т.М. обратилась к администрации муниципального образования с заявлением об устройстве её сына в МДОБУ «Муринский ДСКВ № 2».

Поскольку несмотря на достижение Малышевым Н.С. соответствующего возраста, место ему в муниципальном образовательном учреждении муниципального образования «Всеволожский муниципальный район» Ленинградской области не было предоставлено, Малышева Т.М. обратилась в суд с административным иском о признании незаконным бездействия, выразившегося в непредставлении её ребёнку общедоступного и бесплатного дошкольного образования и возложении обязанности организовать и предложить для Малышева Н.С. место в группе полного дня в муниципальном дошкольном образовательном учреждении, закреплённом за территорией Муринского сельского поселения (муниципальном дошкольном образовательном бюджетном учреждении «Муринский ДСКВ № 2» или МОБУ «СОШ «Муринский ЦО № 1»).

Решением Всеволожского городского суда Ленинградской области от 22 февраля 2018 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Ленинградского областного суда от 10 мая 2018 года, в удовлетворении административного иска отказано.

Определением судьи Ленинградского областного суда от 18 июня 2018 года Малышевой Т.М. отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2018 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации,

определением от 25 декабря 2018 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В кассационной жалобе, поданной Малышевой Т.М. в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос об отмене состоявшихся судебных актов и направлении дела в суд первой инстанции.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (статья 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы и возражений на них, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судебными инстанциями допущено такого характера существенное нарушение норм материального права.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, судебные инстанции исходили из того, что административным ответчиком незаконного бездействия не допущено, поскольку им совершены все необходимые действия по обеспечению прав ребёнка на получение дошкольного образования, предлагались альтернативные варианты устройства ребёнка в дошкольные образовательные учреждения, а также приняли во внимание ссылку административного истца на невозможность предоставления места в детском саду из-за отсутствия таковых и наличия очерёдности, в которой состоят лица, обратившиеся ранее Малышевой Т.М., в том числе имеющие право на внеочередное обеспечение местами в детских садах на льготных условиях.

Судебная коллегия считает позицию судов ошибочной, основанной на неправильном применении норм материального права.

Конституция Российской Федерации, провозглашая Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, устанавливает право каждого на образование и гарантирует общедоступность и бесплатность в том числе дошкольного образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях (статьи 7 и 43).

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, регулируются Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ), также гарантирующим право на образование в Российской Федерации 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, общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами в том числе дошкольного образования (статья 5).

Федеральный закон № 273-ФЗ организацию предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных образовательных организациях относит к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов (статья 9), закрепляет право получения дошкольного образования в образовательных организациях по достижении детьми возраста двух месяцев, определяет, что правила приёма на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать приём всех граждан, которые имеют право на получение общего образования соответствующего уровня (части 1 и 2 статьи 67 этого же закона).

Правила приёма в государственные и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам, как предписано частями 3 и 4 статьи 67 поименованного закона, должны обеспечивать также приём в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация, в приёме в которую может быть отказано только по причине отсутствия в ней свободных мест. В таком случае родители (законные представители) ребёнка для решения вопроса о его устройстве в другую общеобразовательную организацию вправе обращаться в орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования.

Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержание детей в муниципальных образовательных организациях относятся к вопросам местного значения городского округа (пункт 13 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Из анализа приведённых законоположений в их системном единстве следует, что, закрепляя право на общедоступное и бесплатное дошкольное образование в государственных или муниципальных учреждениях, федеральный законодатель устанавливает обязанность в том числе муниципальных образований обеспечивать приём на обучение по основным общеобразовательным программам всех граждан, имеющих право на получение образования соответствующего уровня.

Рассматривая настоящее административное дело и делая вывод об исполнении административным ответчиком требований действующего законодательства ввиду того, что меры по обеспечению ребёнка местом в

муниципальном дошкольном образовательном учреждении принимались путём предложения места в дошкольном образовательном учреждении МОБУ «СОШ «Лесновский ЦО», расположенном в Куйвозовском сельском поселении, а также о зачислении ребёнка в группу кратковременного пребывания на базе МОБУ «СОШ «Муринский ЦО № 1», судебными инстанциями не учтено, что несовершеннолетний Малышев Н.С. достиг возраста для обеспечения его местом в детском дошкольном образовательном учреждении для получения дошкольного образования в январе 2016 года, на этот момент состоял на соответствующем учёте в органах местного самоуправления, что Малышева Т.М. одна воспитывает и содержит своего сына, в силу чего предложение места в дошкольном образовательном учреждении, находящемся в другом населённом пункте в 49 километрах от места жительства Малышевой Т.М., а также о зачислении её ребёнка в группу кратковременного пребывания, являющееся препятствием для административной истицы устроиться на полный рабочий день.

С учётом изложенных фактических обстоятельств перечисленные выше действия со стороны административного ответчика не свидетельствуют об исполнении органом местного самоуправления обязанностей по обеспечению малолетнего сына административного истца местом в детском дошкольном образовательном учреждении.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции не применил положения пунктов 4 и 5 части 1 статьи 9 Федерального закона № 273-ФЗ, обязывающие органы местного самоуправления создавать и реорганизовывать муниципальные образовательные учреждения, а также обеспечивать содержание зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 15 мая 2006 года № 5-П констатировал, что государство и муниципальные образования, исходя из конституционного требования общедоступности дошкольного образования независимо от места жительства, обязаны сохранять в достаточном количестве имеющиеся дошкольные образовательные учреждения и при необходимости расширять их сеть. Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований обеспечивается посредством оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях надлежащего исполнения ими установленных федеральным законодательством расходных обязательств.

Таким образом, орган местного самоуправления должен предвидеть соответствующую потребность в местах в дошкольных образовательных учреждениях, своевременно принимать меры к увеличению числа либо вместимости существующих образовательных учреждений и их финансированию для создания всех необходимых санитарных и иных условий по осуществлению ими образовательной деятельности.

Между тем административный ответчик в нарушение требования части 10 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не представил доказательств принятия таких мер.

Конвенция о правах ребёнка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года, вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 года) предписывает уделять первоочерёдное внимание наилучшему обеспечению интересов ребёнка во всех действиях в отношении детей независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, устанавливает обязанность государств-участников обеспечить ребёнку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия, принимая во внимание права и обязанности его родителей, опекунов или других лиц, несущих за него ответственность по закону, и с этой целью принимать все соответствующие законодательные и административные меры (статья 3).

Однако и эта норма международного права не была применена судами по настоящему административному делу.

Таким образом, Судебная коллегия считает, что поскольку административным истцом были соблюдены необходимые условия для получения места в детском саду для ребёнка, уполномоченный орган обязан был обеспечить ребёнка местом в дошкольном учреждении для получения бесплатного дошкольного образования, следовательно, непредставление ребёнку такого места свидетельствует о неисполнении административным ответчиком возложенной на него законом обязанности и о нарушении конституционного права несовершеннолетнего Малышева Н.С. на доступное и бесплатное дошкольное образование.

При таком положении состоявшиеся по делу судебные акты являются незаконными.

Судебная коллегия, установив, что допущенные нарушения норм материального и процессуального права являются существенными, повлекли принятие незаконных судебных актов, без отмены которых невозможны восстановление и защита прав и законных интересов Малышевой Т.М., действующей в интересах несовершеннолетнего Малышева Н.С., считает необходимым отменить их и, не передавая дело на новое рассмотрение, принять по делу новое решение.

С учётом того, что в судебном заседании при рассмотрении настоящего дела в кассационном порядке представитель заинтересованного лица, представив приказ от 5 декабря 2018 года № 138-д о зачислении Малышева Н.С. во вторую младшую группу № 3 дошкольного отделения МОБУ «СОШ «Муринский ЦО № 2» с 9 января 2019 года, подтвердил письменное заявление административного истца, адресованное в Судебную коллегия, о выделении её ребёнку места в муниципальном детском саду в пешей доступности от дома, административное исковое заявление Малышевой Т.М. подлежит удовлетворению частично.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Всеволожского городского суда Ленинградской области от 22 февраля 2018 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ленинградского областного суда от 10 мая 2018 года отменить и принять по делу новое решение, которым административный иск Малышевой Татьяны Михайловны, действующей в интересах несовершеннолетнего Малышева Никиты Сергеевича, удовлетворить частично.

Признать незаконным бездействие администрации муниципального образования «Всеволожский муниципальный район» Ленинградской области, выразившееся в непредставлении места несовершеннолетнему Малышеву Н.С., [REDACTED] года рождения, в группе полного дня в муниципальном дошкольном образовательном учреждении на территории Муринского сельского поселения в 2017/2018 учебном году.

Председательствующий [REDACTED]

Судьи [REDACTED]