ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 5-АПГ14-61

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 4 февраля 2015 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Корчашкиной Т.Е. и Горчаковой Е.В.
при секретаре Костереве Д.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Орлова С Ал а, действующего в интересах несовершеннолетнего Орлова К С, об оспаривании отдельных положений Временных правил регистрации заявлений о постановке детей на учет, внесения изменений в имеющиеся заявления и направления детей на зачисление в государственные образовательные организации, реализующие программы дошкольного образования, подведомственные Департаменту образования города Москвы, утвержденных руководителем Департамента образования города Москвы,

по апелляционной жалобе Орлова С.А. в интересах несовершеннолетнего Орлова К.С. на решение Московского городского суда от 29 сентября 2014 г., которым в удовлетворении заявления Орлова С.А., действующего в интересах несовершеннолетнего Орлова К.С., отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., возражения представителей Департамента образования г. Москвы Кравцова С.В., Фатхуллина Р.З., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда первой инстанции подлежащим оставлению без изменения, апелляционную жалобу – без удовлетворения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Руководителем Департамента образования г. Москвы были утверждены Временные правила регистрации заявлений о постановке детей на учет, внесения изменений в имеющиеся заявления и направления детей на зачисление в государственные образовательные организации, реализующие программы дошкольного образования, подведомственные Департаменту образования города Москвы, (далее – Временные правила). Данными правилами с 7 ноября 2013 г. был определен порядок регистрации заявлений о постановке детей на учет, внесения изменений в имеющиеся заявления и направления детей на зачисление в государственные образовательные организации, реализующие программы дошкольного образования, подведомственные Департаменту образования г. Москвы. В настоящий момент, как и на момент рассмотрения дела судом первой инстанции, Временные правила действуют в редакции от 14 июля 2014 г.

Временные правила были опубликованы и размещены на официальном сайте Департамента образования г. Москвы (http://dogm.mos.ru в разделе Документы), а также на официальных сайтах окружных управлений образования Департамента образования г. Москвы.

Абзацами третьим, четвертым, восемнадцатым и двадцать седьмым раздела 3 (ошибочно поименованными судом соответственно дефисами один и два абзаца 2, дефисом три абзаца 12 и абзацем 16 раздела 3) Временных правил установлено следующее:

регистрируются заявления родителей (законных представителей), дети которых: - зарегистрированы органами регистрационного учета по месту жительства на территории г. Москвы; - зарегистрированы органами регистрационного учета по месту пребывания на территории г. Москвы (абзацы третий и четвертый раздела 3).

При постановке на учет при личном обращении в ОСИП заявители предъявляют документ, удостоверяющий регистрацию ребенка по месту жительства в городе Москве, или документ, удостоверяющий регистрацию ребенка по месту пребывания на территории города Москвы (абзац восемнадцатый раздела 3).

Заявители, дети которых не зарегистрированы по месту жительства на территории, закрепленной за организацией и выбравшие в качестве основной организации дошкольное отделение образовательного комплекса, информируются в личном кабинете (при подаче заявления на Портале) или лично (при подаче заявления в ОСИП), что их дети направляются в организацию на свободные места, оставшиеся после обеспечения местами детей, зарегистрированных по месту жительства на территории, закрепленной за организацией, в соответствии с порядком формирования электронного реестра (раздел 5 настоящих Временных правил) (абзац двадцать седьмой раздела 3).

Орлов С.А., действуя в интересах своего несовершеннолетнего сына Орлова К[redacted] С[redacted], [redacted] года рождения, обратился в суд

с заявлением о признании приведенных выше положений Временных правил недействующими. В обоснование заявления Орлов С.А. указал, что его ребенок не имеет регистрации по месту жительства или по месту пребывания на территории г. [redacted], однако фактически семья проживает по адресу: г.[redacted], г.[redacted], [redacted].

10 февраля 2014 г. Орлов С.А через Портал государственных услуг подал электронное заявление о постановке своего несовершеннолетнего сына Орлова К.С. на учет для зачисления в образовательные организации Зеленоградского административного округа г. Москвы, реализующие программы дошкольного образования, подведомственные Департаменту образования г. Москвы, сообщив, среди прочего, в заявлении сведения о том, что ребенок зарегистрирован по месту пребывания по указанному выше адресу. Указанное заявление было зарегистрировано в электронном реестре, однако в дальнейшем аннулировано в связи с тем, что заявителем не были представлены в Окружную службу информационной поддержки документы, подтверждающие регистрацию ребенка на территории г. Москвы по данному адресу.

По мнению заявителя, оспариваемые им нормы Временных правил противоречат общим принципам и нормам международного права, Конституции Российской Федерации, гарантирующей общедоступность и бесплатность дошкольного образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, положениям Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», положениям 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», поскольку устанавливают приоритет обеспечения местами в дошкольных учреждениях детей, проживающих на территории г. Москвы, а предоставление места в дошкольном учреждении поставлено в зависимость от наличия регистрации по месту жительства или месту пребывания.

Представители Департамента образования г. Москвы возражали против удовлетворения заявления, ссылаясь на то, что Временные правила не противоречат нормам международного права, федерального и регионального законодательства, были приняты Департаментом образования г. Москвы в пределах его компетенции в сфере образования с целью решения организационных вопросов в этой сфере, прав и свобод заявителя не нарушают.

Решением Московского городского суда от 29 сентября 2014 г. в удовлетворении заявления Орлова С.А., действующего в интересах несовершеннолетнего Орлова К.С. отказано.

В апелляционной жалобе Орловым С.А. ставится вопрос об отмене решения суда первой инстанции, как постановленного с нарушением норм материального права, и принятии по делу нового решения об удовлетворении заявления.

От представителя Департамента образования г. Москвы и прокурора г. Москвы в суд апелляционной инстанции поступили возражения на апелляционную жалобу.

Орлов С.А., надлежащим образом извещенный о времени и месте рассмотрения жалобы в апелляционном порядке, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явился, о причинах неявки не сообщил. В соответствии с положениями ч. 3 ст. 167, ч. 1 и 2 ст. 327 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, и принимая во внимание, что в силу ч. 2 ст. 252 ГПК РФ неявка в судебное заседание заявителя, представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, и прокурора, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению заявления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившегося заявителя.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на нее, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены решения суда, постановленного в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Признавая заявленные Орловым С.А. требования необоснованными, суд пришел к правильному выводу о том, что оспариваемые положения приняты Департаментом образования г. Москвы в пределах предоставленных ему полномочий и компетенции, требованиям действующего федерального законодательства не противоречат.

При этом суд исходил из того, что согласно пункту «е» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации общие вопросы воспитания и образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с частью 2 статьи 43 Конституции Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Специальным законом, регулирующим общественные отношения, возникающие в сфере образования, является Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», который устанавливает основные принципы государственной политики и

правового регулирования отношений в сфере образования, относя к таковым, в частности, обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования (пункт 2 части 1 статьи 3).

В соответствии с подпунктами 3, 4 части 1 статьи 8 названного выше Федерального закона к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования относятся обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации.

В силу пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов, в частности, обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Из приведенных норм следует, что федеральный законодатель предоставил субъектам Российской Федерации полномочия по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и

бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, а также организацию предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частями 3 и 3.1 статьи 2 Закона г. Москвы от 20 июня 2001 г. № 25 «О развитии образования в городе Москве» государственными образовательными учреждениями города Москвы являются образовательные учреждения, созданные городом Москвой и (или) находящиеся в ведении города Москвы; муниципальные образовательные учреждения – образовательные учреждения, созданные внутригородскими муниципальными образованиями - городскими округами Троицк и Щербинка (далее – городские округа). Согласно части 5 данной статьи система образования города Москвы является частью системы образования Российской Федерации и представляет собой совокупность взаимодействующих:

1) преемственных образовательных программ различных уровня и направленности, федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований;

2) сети реализующих их образовательных учреждений и организаций;

3) органов, осуществляющих управление в сфере образования, и подведомственных им учреждений и организаций;

4) объединений юридических лиц, общественных и государственно-общественных объединений, осуществляющих деятельность в области образования.

Частью 1 статьи 5 Закона г. Москвы от 10 марта 2004 г. № 14 «Об общем образовании в городе Москве» предусмотрено, что в целях максимального удовлетворения потребностей детей и их родителей (законных представителей) в получении общедоступного, бесплатного и качественного общего образования Правительство Москвы в порядке, установленном федеральным законодательством и нормативными правовыми актами Правительства Москвы, может создавать предусмотренные настоящей статьей типовые и нетиповые государственные образовательные учреждения (к числу которых данной нормой отнесены детские сады).

Таким образом, система государственных общеобразовательных учреждений, расположенных на территории города, находится в ведении города Москвы.

Организация предоставления дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, среднего профессионального, высшего образования, дополнительного образования детей и дополнительного профессионального образования в московских городских образовательных организациях согласно пункту 3 части 1 статьи 10 Закона г. Москвы от 20 июня 2001 г. № 25 «О развитии образования в городе Москве» относится к

полномочиям органов исполнительной власти города Москвы в области образования.

В соответствии с пунктом 1 Положения о Департаменте образования города Москвы, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 27 сентября 2011 г. № 447-ПП, Департамент образования города Москвы является отраслевым органом исполнительной власти города Москвы, осуществляющим государственное управление и проводящим государственную политику в сфере образования с учетом региональных социально-экономических особенностей города Москвы, обеспечивающим функционирование в интересах жителей города Москвы системы образования и реализацию конституционного права на образование, а также организацию и предоставление государственных услуг в области дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного, среднего профессионального, высшего образования.

В силу пунктов 4.2.16, 9.5 вышеуказанного Положения к ведению Департамента образования г. Москвы относится принятие решений об организации предоставления общего образования в государственных образовательных организациях г. Москвы, в этих целях руководитель Департамента в пределах своей компетенции наделен правом подписания правовых актов (распоряжений, приказов) Департамента и осуществления контроля за их исполнением.

Следовательно, Департамент образования города Москвы, как отраслевой орган исполнительной власти г. Москвы, правомерно принял по вопросам, относящимся к его компетенции, Временные правила, положениями которых предусмотрены меры организационного характера, направленные на гарантированное предоставление общедоступного дошкольного образования в государственных образовательных учреждениях города Москвы.

Общие требования к приему на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, определены в статье 55 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», согласно части 1 которой прием на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, проводится на принципах равных условий приема для всех поступающих, за исключением лиц, которым в соответствии с настоящим Федеральным законом предоставлены особые права (преимущества) при приеме на обучение.

Согласно частям 2, 3 и 4 статьи 67 названного Федерального закона 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 настоящим Федеральным законом.

Правила приема в государственные 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.

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 настоящей статьи и статьей 88 настоящего Федерального закона. В случае отсутствия мест в государственной или муниципальной образовательной организации родители (законные представители) ребенка для решения вопроса о его устройстве в другую общеобразовательную организацию обращаются непосредственно в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий государственное управление в сфере образования, или орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования.

Аналогичные нормативные положения закреплены в Порядке приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования, утвержденном приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 8 апреля 2014 г. № 293, и в части 5 статьи 10 Закона города Москвы от 10 марта 2004 г. № 14 «Об общем образовании в городе Москве».

Кроме того, в пункте 9 указанного Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования установлено, 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.

Приведенные нормы законодательства, имеющего большую юридическую силу по отношению к Временным правилам, предполагают обеспечение территориальной доступности соответствующих учреждений для тех детей, которые имеют право на получение образования данного уровня.

Сравнительный анализ оспариваемых заявителем норм Временных правил с положениями федерального и регионального законодательства, имеющих большую юридическую силу и регулирующих организационные вопросы, связанные с реализацией права на поступление детей в дошкольные образовательные учреждения, позволил суду первой инстанции сделать правильный вывод о том, что оспариваемые нормы не предполагают отказ в

зачислении в дошкольное образовательное учреждение г. Москвы по мотиву отсутствия у ребенка регистрации по месту жительства (месту пребывания) на закрепленной за образовательным учреждением территории. Оспариваемые положения содержат единственное основание для отказа в зачислении в выбранное учреждение – отсутствие свободных мест, что в полной мере согласуется с требованиями как Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», так и Закона г. Москвы от 10 марта 2004 г. № 14 «Об общем образовании в г. Москве», в связи с чем оснований для признания оспариваемых положений Временных правил противоречащими федеральному законодательству и иным актам, имеющим большую юридическую силу, у суда не имелось.

Довод заявителя о дискриминационном характере оспариваемых норм суд обоснованно признал несостоятельным, указав, что иное регулирование, напротив, с определенной долей вероятности допускало бы возможность отказа в приеме в дошкольное образовательное учреждение по мотивам отсутствия свободных мест детям, проживающим рядом с учреждением, что вошло бы в прямое противоречие с приведенными выше положениями норм федерального законодательства, умаляя право ребенка на доступность образования, в том числе доступность пешеходную.

При таких обстоятельствах суд правомерно отказал в удовлетворении заявления Орлова С.А., поданного в интересах несовершеннолетнего Орлова К.С.

Ссылка в апелляционной жалобе Орлова С.А. на то, что положения федерального и регионального законодательства в области образования не содержат требований о необходимости представления сведений о регистрации по месту жительства (месту регистрации) ребенка на территории субъекта Российской Федерации, в который подается заявление о поступлении в государственные образовательные организации, реализующие программы дошкольного образования, основаны на ошибочном толковании заявителем норм материального права, подлежащих применению при разрешении данного дела, и не могут являться основанием к отмене решения суда первой инстанции.

Принимая во внимание, что других доводов, влекущих безусловную отмену решения в порядке статьи 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, в апелляционной жалобе не приводится, Судебная коллегия не находит оснований для его отмены.

С учетом изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327, 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Московского городского суда от 29 сентября 2014 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Орлова С[redacted] А[redacted],

действующего в интересах несовершеннолетнего Орлова К[redacted] С[redacted] – без удовлетворения.

Председательствующий [redacted]

Судьи [redacted]