



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 35-КГ14-2

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

13 августа 2014 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,  
судей Борисовой Л.В. и Горчаковой Е.В.  
при секретаре Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Матвиенко С.Е. о признании незаконным бездействия органа местного самоуправления по кассационной жалобе Матвиенко С.Е. на решение Московского районного суда г. Твери от 4 сентября 2013 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Тверского областного суда от 13 ноября 2013 г. об отказе в удовлетворении заявления Матвиенко С.Е.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителя Матвиенко С.Е. – Матвиенко А.А., поддержавшего доводы кассационной жалобы, представителя Управления образования администрации г. Твери Никитиной Н.А., возражавшей против отмены судебных актов, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Матвиенко С.Е. обратилась в суд с заявлением о признании незаконным бездействия администрации г. Твери (далее – Администрация), выразившегося в нерассмотрении её заявки на предоставление дочери места в детском саду, нерасширении сети муниципальных дошкольных образовательных учреждений (далее – МДОУ) в г. Твери, непредоставлении места в детском саду её дочери, и просила обязать Администрацию сформировать место в дошкольном образовательном учреждении в пределах микрорайона «Южный» г. Твери и предоставить её дочери Матвиенко А.

А [REDACTED]; [REDACTED] 2011 года рождения, проживающей по адресу: г. [REDACTED], место в детском саду.

Решением Московского районного суда г. Твери от 4 сентября 2013 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Тверского областного суда от 13 ноября 2013 г., в удовлетворении заявления отказано.

Определением судьи Тверского областного суда от 24 января 2014 г. отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

В кассационной жалобе Матвиенко С.Е. поставлен вопрос о передаче жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации на предмет отмены состоявшихся по делу судебных постановлений в связи с нарушением норм материального права и норм процессуального права.

По результатам изучения доводов кассационной жалобы 20 марта 2014 г. судьёй Верховного Суда Российской Федерации дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2014 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что доводы жалобы являются обоснованными, а обжалуемые судебные акты – подлежащими отмене.

В соответствии со статьёй 387 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных постановлений в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

При рассмотрении данного дела судами первой и апелляционной инстанций допущено такого характера существенное нарушение норм материального права и норм процессуального права, выразившееся в следующем.

Судом установлено, что в декабре 2012 года на сайте <http://detsad.tver.ru> Матвиенко С.Е. оформлена электронная заявка на распределение дочери Матвиенко А [REDACTED] А [REDACTED], [REDACTED] 2011 г. рождения, в муниципальное дошкольное образовательное учреждение. 18 декабря 2012 г. Матвиенко А [REDACTED] зарегистрирована в реестре общей электронной очереди детей в МДОУ детских садах № 151, 142 и 155 г. Твери.

18 июня 2013 г. заявителю при её обращении по контактному номеру телефона, указанному на сайте Администрации, дано разъяснение о том, что по вопросам очередности в дошкольные учреждения ей следует обращаться не в отдел образования, а непосредственно к заведующим в детские сады.

При обращении в детские сады Матвиенко С.Е. было разъяснено, что нет необходимости обращаться к заведующим, поскольку очередь на распределение детей в дошкольные образовательные учреждения занимается отдел образования и все, кто поступил в детский сад в 2013 году, об этом уже извещены.

В июне 2013 года Матвиенко С.Е. обратилась в Управление образования администрации г. Твери с просьбой предоставить место в дошкольном образовательном учреждении в пределах микрорайона «Южный» с сентября 2013 года.

16 июля 2013 г. в ответе на указанное обращение сообщено, что вопрос о предоставлении места в детском саду будет рассматриваться комиссией при комплектовании групп в мае 2014 года, в настоящее время недостаточно мест в детских образовательных учреждениях.

Суды первой и апелляционной инстанций, отказывая в удовлетворении заявления Матвиенко С.Е., полагали законными действия (бездействие) Администрации, сославшись на то, что дочь заявителя Матвиенко А. (возраст от 1 года до 2-х лет) была поставлена в очередь на получение места в МДОУ с декабря 2012 года. В этой же очереди состоят дети, поставленные на учёт раньше, чем А., и старше её по возрасту (от 2-х до 3-х лет), учитывается наличие (отсутствие) льгот. Доказательств того, что в испрашиваемых образовательных учреждениях имелось место, которое могло быть предоставлено ребёнку заявителя в установленном порядке, что изменения в очередности имели место в нарушение установленного порядка ведения очередности, что оспариваемое бездействие в отношении ребёнка заявителя обусловлено дискриминационным отношением представителей заинтересованных лиц, представлено не было.

Суды, не соглашаясь с доводом о нарушении конституционного права ребёнка Матвиенко А. на получение дошкольного образования, руководствуясь положениями статей 61, 63 Семейного кодекса Российской Федерации, указали, что обязанность по обеспечению воспитания и образования детей возложена на их родителей. Система дошкольного образования не ограничена муниципальными образовательными учреждениями. Родители, действуя в интересах ребёнка, имеют возможность обеспечить своему малолетнему ребёнку должный уровень образования.

Судебная коллегия по административным делам находит приведённые суждения ошибочными, основанными на неверном применении норм материального права.

В статье 3 Конвенции о правах ребёнка, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. и вступившей в силу для СССР 15 сентября 1990 г., отмечено, что во всех действиях в отношении детей независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребёнка. Государства – участники обязуются 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 принимают все соответствующие законодательные и административные меры.

Статьёй 43 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что каждый имеет право на образование. Гарантируются общедоступность и бесплатность в том числе дошкольного образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты.

В статье 5 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» закреплены положения о том, что право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, а также других обстоятельств. В Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами в том числе дошкольного образования.

Организация предоставления общедоступного и бесплатного, в том числе дошкольного, образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях отнесена к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов (пункт 1 части 1 статьи 9 указанного закона).

Исходя из положений, предусмотренных статьёй 67 этого же закона, получение дошкольного образования в образовательных организациях может начинаться по достижении детьми возраста двух месяцев. Правила приёма на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать приём всех граждан, которые имеют право на получение общего образования соответствующего уровня. Правила приёма в государственные и муниципальные образовательные учреждения на обучение по основным общеобразовательным программам 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 государственную или муниципальную организацию может быть отказано только по причине отсутствия в ней свободных мест. В случае отсутствия мест в государственной или муниципальной образовательной организации родители (законные представители) ребёнка для решения его 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.

Таким образом, закрепляя право на общедоступное, бесплатное дошкольное образование в государственных или муниципальных

учреждениях, действующее законодательство определяет обязанность государства и муниципальных образований обеспечивать приём на обучение по основным общеобразовательным программам всех граждан, которые имеют право на получение общего образования соответствующего уровня.

Согласно пункту 13 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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.

Указанные полномочия исполняются органами местного самоуправления самостоятельно за счёт средств местного бюджета (статьи 9, 15, 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Из этого следует вывод о том, что 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.

В соответствии с частью 1 статьи 249 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации обязанность по доказыванию законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц возлагается на органы, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие).

В нарушение указанных требований суд первой инстанции иным образом распределил бремя доказывания по данному делу, ошибочно полагая, что Матвиенко С.Е. должна доказывать незаконность действий (бездействия) Администрации и правомерность заявленных требований.

Заявителем представлен и в материалах дела имеется ответ Управления образования администрации г. Твери от 16 июля 2013 г. относительно предоставления места в дошкольном образовательном учреждении (далее – ДОУ). В письме сообщается, что Матвиенко А. [REDACTED] в соответствии с возрастом от 1 года до 2-х лет в реестре общей электронной очереди детей после проведения комиссией основного комплектования детских садов зарегистрирована в ДОУ № 151 под № 47, ДОУ № 142 – 52, ДОУ № 155 – 57. Вопрос о предоставлении места в детском саду дочери заявителя будет рассматриваться в мае 2014 года, то есть спустя 1,5 года после подачи заявки, тогда как рассмотрение заявки ещё не гарантирует путёвки в детский сад.

Заявитель утверждает и органами власти не оспаривается, что со 2 сентября 2013 г. очерёдность изменилась и позиция Матвиенко А.

составляет: ДОУ № 151 – номер в очереди 129; ДОУ № 142 – 160; ДОУ № 155 – 138.

Как следует из объяснений представителя Управления образования администрации г. Твери Никитиной Н.А., данных в заседании Судебной коллегии, семья Матвиенко, прибывшая на постоянное место жительства в г. Тверь из иного населённого пункта в декабре 2012 года, не могла рассчитывать на благоприятное решение вопроса, о котором возник спор. В настоящее время место для ребёнка заявителя может быть предоставлено в пределах микрорайона «Южный» г. Твери в муниципальном учреждении, реализующем основную общеобразовательную программу дошкольного образования.

Поскольку заявителем были соблюдены необходимые условия для получения места в детском саду (наличие возраста ребёнка – более двух месяцев, заявление родителей), Администрация обязана обеспечить ребёнка местом в дошкольном учреждении для получения бесплатного образования.

Непредоставление ребёнку такого места свидетельствует о ненадлежащем исполнении заинтересованным лицом полномочий, возложенных на него законом, и о нарушении конституционного права ребёнка на доступное бесплатное дошкольное образование.

При таком положении суд не имел правовых оснований для вывода о правомерности действий (бездействия) Администрации и отказа в удовлетворении заявленных требований. Суд апелляционной инстанции не имел правовых оснований для вывода о законности судебного решения районного суда.

Данная позиция согласуется с мнением Конституционного Суда Российской Федерации, выраженным в постановлении от 15 мая 2006 г. № 5-П, в котором указано, что применительно к конституционному праву на общедоступное и бесплатное дошкольное образование в системной связи с конституционным принципом равенства каждый ребёнок имеет равную с другими, не зависящую от социального происхождения, места жительства, а также иных обстоятельств, возможность развития личности, а равенство возможностей при получении образования предполагает равный доступ в существующие государственные или муниципальные образовательные учреждения.

Таким образом, при принятии оспариваемых постановлений судами первой и апелляционной инстанций допущены существенные нарушения норм материального права, норм процессуального права, без устранения которых невозможны восстановление и защита конституционного права ребёнка на общедоступное и бесплатное образование.

Ввиду этого решение Московского районного суда г. Твери от 4 сентября 2013 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Тверского областного суда от 13 ноября 2013 г. подлежат отмене с вынесением нового решения об удовлетворении заявления.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 387, 390 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

отменить решение Московского районного суда г.Твери от 4 сентября 2013 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Тверского областного суда от 13 ноября 2013 г., вынести по делу новое решение, заявление Матвиенко С.Е. удовлетворить.

Признать незаконным бездействие администрации г. Твери, выразившееся в необеспечении дочери Матвиенко С.Е. – Матвиенко А.А., [REDACTED] 2011 года рождения, местом в муниципальном дошкольном образовательном учреждении.

Обязать администрацию г. Твери предоставить несовершеннолетней Матвиенко А [REDACTED] А [REDACTED]; [REDACTED] 2011 года рождения, место в группе полного дня в муниципальном образовательном учреждении, реализующим основную общеобразовательную программу дошкольного образования и расположенном в пределах микрорайона « Южный» г. Твери.

Председательствующий  
Судьи

[REDACTED]