Документ предоставлен [КонсультантПлюс](http://www.consultant.ru)

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 15 июня 2016 г. N 41-КГ16-20

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,

судей Зинченко И.Н. и Калининой Л.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по кассационной жалобе Малюковой О.С. на решение Ленинского районного суда города Ростова-на-Дону от 5 марта 2015 года и апелляционное [определение](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA4E85FA10D2A5B4BA4D334BA40F98B29D7C8CF43Dy7s1L) судебной коллегии по административным делам Ростовского областного суда от 6 июля 2015 года, которыми отказано в удовлетворении ее заявления об оспаривании пункта 1 постановления администрации города Ростова-на-Дону от 31 октября 2013 года N 1200 "Об утверждении Административного регламента N АР-096-14-Т муниципальной услуги "Прием заявлений, постановка на учет для зачисления детей в образовательные учреждения, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады)", а также пункта 1.2 указанного административного регламента.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения Малюковой О.С. и ее представителя адвоката Махмудова В.Л., поддержавших доводы кассационной жалобы, возражения против удовлетворения кассационной жалобы представителей администрации города Ростова-на-Дону Зусиковой Н.А. и Попова М.С., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что судебные акты подлежат отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

31 октября 2013 года администрацией города Ростова-на-Дону издано постановление N 1200 "Об утверждении Административного регламента N АР-096-14-Т муниципальной услуги "Прием заявлений, постановка на учет для зачисления детей в образовательные учреждения, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады)".

Данное постановление официально опубликовано 13 ноября 2013 года в издании "Ростов официальный" N 46.

Пунктом 1 этого постановления утвержден названный административный регламент.

Согласно абзацу первому пункта 1.2 этого административного регламента заявителями на получение муниципальной услуги являются родители (законные представители) детей в возрасте до 7 лет, зарегистрированные в установленном законом порядке в городе Ростове-на-Дону, желающие определить ребенка в муниципальное образовательное учреждение, реализующее основную образовательную программу дошкольного образования (детский сад).

Малюкова О.С. обратилась в суд с заявлением о признании приведенных норм недействующими, ссылаясь в обоснование своих требований на их противоречие положениям [статьи 5](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA518BE710D2A5B4BF4A354BAF02C5B8952580F63A7EC305F828846CBD919Cy4s3L) Федерального закона от 29 декабря 2012 года N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" и положениям [статей 3](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA518BE710D2A5B4BF4A374BA402C5B8952580F63A7EC305F828846CBD919Cy4sAL), [5](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA518BE710D2A5B4BF4A374BA402C5B8952580F63A7EC305F828846CBD919Cy4s2L) Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года N 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации".

Поводом для настоящего обращения в суд послужил отказ Малюковой О.С. в приеме документов для предоставления муниципальной услуги в связи с отсутствием у нее регистрации по месту пребывания в городе Ростове-на-Дону. Такое требование о регистрации Малюкова О.С. считает незаконным, нарушающим права ее сына.

При обращении в суд Малюкова О.С. ссылалась на то, что она и ее сын Алтухов И.А., <...> - года рождения, зарегистрированы по месту жительства в городе Белая Калитва Ростовской области. Однако фактически Малюкова О.С. и ее дети длительное время проживают в городе Ростове-на-Дону, где Малюкова О.С. трудоустроена, она и ее дети обслуживаются в поликлинике, а старший сын обучался в детском саду и обучается в школе в настоящее время. В городе Белая Калитва Малюкова О.С. с детьми проводит только выходные и праздничные дни с родственниками. Ввиду отдаленности города Белая Калитва от города Ростова-на-Дону, предоставление ребенку места в детском саду по месту регистрации повлечет для Малюковой О.С. значительные неудобства.

Решением Ленинского районного суда города Ростова-на-Дону от 5 марта 2015 года в удовлетворении заявленных требований отказано.

Апелляционным [определением](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA4E85FA10D2A5B4BA4D334BA40F98B29D7C8CF43Dy7s1L) судебной коллегии по административным делам Ростовского областного суда от 6 июля 2015 года данное решение суда оставлено без изменения.

В кассационной жалобе Малюкова О.С. просит отменить указанные судебные акты.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2016 года кассационная жалоба с делом переданы 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 приходит к следующему.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке в силу [статьи 328](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA518BE710D2A5B4B1413848AB02C5B8952580F63A7EC305F828846CBF9398y4sDL) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 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.

Отказывая в удовлетворении заявления Малюковой О.С., суды первой и апелляционной инстанций исходили из того, что согласно пунктам 1, 2 статьи 2 устава города Ростова-на-Дону население, проживающее в муниципальном образовании, объединенное общей территорией, едиными условиями жизни и общими интересами в самостоятельном (под свою ответственность) решении вопросов местного значения, образует городское (местное) сообщество. Принадлежность гражданина к городскому сообществу и наличие у него установленной законодательством дееспособности является основанием для обладания всей полнотой индивидуальных и коллективных прав на осуществление городского самоуправления в соответствии с настоящим уставом. Членами городского сообщества являются граждане Российской Федерации, имеющие оформленное в установленном порядке постоянное место жительства в границах городской черты.

При рассмотрении и разрешении дела суд установил, что Малюкова О.С. членом городского сообщества Ростова-на-Дону не является, поскольку она зарегистрирована по месту жительства в городе Белая Калитва Ростовской области, а в городе Ростове-на-Дону по месту пребывания она не зарегистрирована. При обращении за получением муниципальной услуги доказательств, подтверждающих факт ее проживания в городе Ростове-на-Дону, Малюковой О.С. представлено не было. Кроме того, Малюкова О.С. не лишена возможности получить такую же муниципальную услугу по месту регистрации в городе Белая Калитва.

В этой связи суды пришли к выводу о том, что получателем муниципальной услуги Малюкова О.С. быть не может.

Однако с решением и апелляционным [определением](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA4E85FA10D2A5B4BA4D334BA40F98B29D7C8CF43Dy7s1L) согласиться нельзя, так как они приняты с существенным нарушением норм процессуального права.

В соответствии с [частью 1 статьи 251](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA518BE710D2A5B4BF4A314BA902C5B8952580F63A7EC305F828846CBC909Ey4sFL) и [частями 1](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA518BE710D2A5B4BF4A314BA902C5B8952580F63A7EC305F828846CBC909Dy4s2L), [2 статьи 253](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA518BE710D2A5B4BF4A314BA902C5B8952580F63A7EC305F828846CBC909Dy4s3L) Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (действующего при рассмотрении и разрешении настоящего дела в суде первой инстанции) гражданин, считающий, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа местного самоуправления нарушаются его права и свободы, гарантированные [Конституцией](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA518BE710D2A5B7B04E3443FB55C7E9C02By8s5L) Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

Суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления.

Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в [постановлении](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA5C98F210D2A5B4BD4B314DAD02C5B8952580F6y3sAL) от 29 ноября 2007 года N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" разъяснил, что при рассмотрении дела по существу суду надлежит выяснять порядок принятия нормативного правового акта, в частности: полномочия органа (должностного лица) на издание нормативных правовых актов и их пределы; форму (вид), в которой орган (должностное лицо) вправе принимать нормативные правовые акты; предусмотренные правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования [(пункт 17)](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA5C98F210D2A5B4BD4B314DAD02C5B8952580F63A7EC305F828846CBD919Ey4s8L).

Если судом будет установлено, что оспариваемый акт принят в пределах полномочий органа или должностного лица с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку принятия и введения его в действие, суду следует проверить, соответствует ли содержание акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу [(пункт 24)](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA5C98F210D2A5B4BD4B314DAD02C5B8952580F63A7EC305F828846CBD9193y4s9L).

Как видно из материалов дела, Малюковой О.С. решение об отказе ей в приеме документов для предоставления муниципальной услуги не оспаривалось. Малюковой О.С. оспаривались отдельные положения нормативного правового акта, на основании которых такое решение было принято.

Между тем суды, отказывая в удовлетворении заявления Малюковой О.С., исходили из того, что решение об отказе ей в приеме документов для предоставления муниципальной услуги является законным, принятым в соответствии с пунктами 1, 2 статьи 2, пунктом 13 части 1 статьи 21 устава города Ростова-на-Дону, [пунктом 1 части 1 статьи 9](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA518BE710D2A5B4BF4A354BAF02C5B8952580F63A7EC305F828846CBD909Dy4sEL) Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" и [пунктом 11 части 1 статьи 15](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA518BE710D2A5B4BE41354CA502C5B8952580F63A7EC305F8288664yBs9L) Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также из того, что прав и законных интересов Малюковой О.С. данное решение не нарушает.

То есть судами при рассмотрении и разрешении настоящего дела оспариваемые Малюковой О.С. пункт 1 постановления администрации города Ростова-на-Дону и пункт 1.2 административного регламента на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не проверены.

В частности, оспариваемые нормы не проверены на соответствие положениям [статей 3](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA518BE710D2A5B4BF4A374BA402C5B8952580F63A7EC305F828846CBD919Cy4sAL) и [5](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA518BE710D2A5B4BF4A374BA402C5B8952580F63A7EC305F828846CBD919Cy4s2L) Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", на которые ссылалась Малюкова О.С. при обращении в суд.

Так, согласно [части 2 статьи 3](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA518BE710D2A5B4BF4A374BA402C5B8952580F63A7EC305F828846CBD919Cy4s8L) данного Закона регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных [Конституцией](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA518BE710D2A5B7B04E3443FB55C7E9C02By8s5L) Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.

А в силу [части 2 статьи 5](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA518BE710D2A5B4BF4A374BA402C5B8952580F63A7EC305F828846CBD9193y4sAL) этого же Закона гражданин Российской Федерации вправе не регистрироваться по месту пребывания в жилом помещении, если жилое помещение, в котором он зарегистрирован по месту жительства, находится в том же или ином населенном пункте того же субъекта Российской Федерации.

Решение суда должно быть законным ([часть 1 статьи 195](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA518BE710D2A5B4B14D364FAC02C5B8952580F63A7EC305F828846CBD989Ay4s9L) Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации). Решение является законным в том случае, когда оно принято при точном соблюдении норм процессуального права ([пункт 2](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA5C98F210D2A5B1BB4E3841A902C5B8952580F63A7EC305F828846CBD919By4sDL) постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 года N 23 "О судебном решении").

Обжалуемое решение суда указанному требованию не отвечает.

При таких обстоятельствах решение Ленинского районного суда города Ростова-на-Дону от 5 марта 2015 года и апелляционное [определение](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA4E85FA10D2A5B4BA4D334BA40F98B29D7C8CF43Dy7s1L) судебной коллегии по административным делам Ростовского областного суда от 6 июля 2015 года подлежат отмене, а настоящее административное дело подлежит направлению на новое рассмотрение.

При новом рассмотрении административного дела суду также следует учесть, что постановление администрации города Ростова-на-Дону от 31 октября 2013 года N 1200 утратило силу в связи с изданием постановления администрации города Ростова-на-Дону от 30 мая 2016 года N 666 "Об утверждении административного регламента N АР-096-14-Т муниципальной услуги "Прием заявлений, постановка на учет для зачисления детей в образовательные учреждения, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады)".

Вместе с тем вновь утвержденный административный регламент содержит положения, схожие с оспариваемыми по настоящему делу.

На основании изложенного, руководствуясь [пунктом 2 части 1 статьи 329](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA518BE710D2A5B4B1413848AB02C5B8952580F63A7EC305F828846CBF939Fy4s8L) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ленинского районного суда города Ростова-на-Дону от 5 марта 2015 года и апелляционное [определение](consultantplus://offline/ref=8F2464C22C061F2846FA4E85FA10D2A5B4BA4D334BA40F98B29D7C8CF43Dy7s1L) судебной коллегии по административным делам Ростовского областного суда от 6 июля 2015 года отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Ленинский районный суд города Ростова-на-Дону в ином составе суда.