

Подготовлено на основании доклада К.Е. Троицкого
«Всеобщее право не для каждого. Доступ к школьному образованию для детей беженцев и
трудовых мигрантов в России». Комитет «Гражданское содействие», 2017.
(<http://refugee.ru/publications/8371/>)

Почему требование свидетельства регистрации по месту жительства или пребывания, а также попытки определения законности пребывания на территории России при поступлении в школы противоречат как международному, так и российскому праву?

I. Требование наличия регистрации среди **необходимых** документов для предоставления права на образование противоречит целому ряду международных конвенций, ратифицированных Российской Федерации. Например, **статье 26 «Всеобщей декларации прав человека», статьям 3 и 4 «Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования», статье 13 «Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах», статье 28 «Конвенции о правах ребенка», статье 2 протокола № 1 «Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод».**

II. Противоречит это и российскому законодательству, а именно: **статье 43 Конституции РФ («Каждый имеет право на образование»)**, а также статьям **5, 12, 44, 55** **Федерального закона «Об образовании в РФ»**. А также **статье 4** **Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ»** и **статье 78** **Федерального закона «Об образовании в РФ»**, если речь идет об иностранном гражданине.

III. Ссылки на Приказ N 32 «Об утверждении Порядка приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования» Минобрнауки от 22 января 2014 года, которые, якобы, подтверждают необходимость наличия свидетельства о регистрации при записи ребенка в школы – несостоятельны и неправомерны. Так, решением (дело № АКПИ15-694 от 27.08.15) **Верховный Суд РФ** в отношении Приказа N 32 установил:

1) Отсутствие регистрации у родителей и/или ребенка *«предъявление которых носит дополнительных характер по отношению к личному заявлению родителя (законного представителя) ребенка, в том числе подаваемому в форме электронного*

документа, не может являться основанием для отказа в приеме ребенка в образовательную организацию при наличии в ней свободных мест». Таким образом, решением Верховного Суда РФ утверждается, что регистрация является не необходимым, но **только дополнительным** документом, в то же время отсутствие регистрации **не может** служить основанием для отказа в приеме ребенка в образовательную организацию при наличии свободных мест.

2) На родителей и тем более детей не может быть возложена обязанность по доказательству перед органами образования своего права на нахождения в России. А именно: *«По аналогичным мотивам не могут служить основанием для такого отказа и положения <...>, предписывающие предъявление родителями (законными представителями) детей, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, документа, подтверждающего право заявителя на пребывание в Российской Федерации».*

3) Приказ N 32 Минобрнауки от 22 января 2014 года относится к поступлению **только в первый класс** и *«не регулирует правоотношения по устройству детей в иные классы образовательных организаций».*

IV. То, что отказ в праве на образования не может основываться на отсутствии регистрации и иных документов, подтверждающих право на пребывания на территории Российской Федерации, а проверка законности пребывания не относится к компетенции органов образования, было установлено Заволжским районным судом города Твери. Так, 10 февраля 2015 года из МБОУ «Средняя общеобразовательная школа № 34» города Твери были отчислены два ребенка, имеющих гражданство Узбекистана. Формальным поводом приказа об отчислении для директора послужило окончание срока действия разрешения на временное проживание у матери. С помощью Комитета «Гражданское содействие» решение директора было оспорено в Заволжском районном суде города Твери, который 15 июня 2015 года вынес решение о признании приказа об отчислении незаконным. Ответчиками по данному иску выступили МБОУ «Средняя общеобразовательная школа № 34» и Управление образования Твери. В качестве причины своего решения директор школы сослалась на письмо Управления ФМС по Тверской области, которое содержало предписание о проведении мониторинга детей, обучающихся в школе, «правовой статус которых не урегулирован». Помимо этого в письме содержалось предупреждение, что «в случае выявления нарушений миграционного законодательства, учебное учреждение будет привлечено к административной ответственности за совершение правонарушения предусмотренного ч 3. 4 ст. 18.9 КоАП

РФ». Суд указал, что приказ об отчислении *«является распорядительным актом организации, осуществляющей образовательную деятельность со ссылкой на нарушение учащимися миграционного законодательства в то время, как функция контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства относится к исключительной компетенции соответствующих органов государственной власти»*. Более того, суд установил: *«Администрация учебного учреждения не вправе давать оценку законности пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации, и прекращать по указанным обстоятельствам образовательные отношения»*.

V. Неправомерность привлечения к ответственности образовательной организации, если в ней обучался или обучается ребенок, у которого отсутствует регистрация, а также документы, подтверждающие его право на пребывания в Российской Федерации, была подтверждена несколькими судебными инстанциями вплоть до Верховного Суда РФ. Так, когда в апреле 2014 года сотрудники УФМС по Ростовской области в городе Волгодонске привлекли к административной ответственности гражданина Армении, у которого не было документов, подтверждающих его право на пребывание в России, то они также начали расследование в отношении МБОУ Старо-Петровская средняя общеобразовательная школа, в которой обучался сын этого гражданина. 31 июля 2014 года и.о. начальника УФМС по Ростовской области подписал постановление о привлечении школа к административной ответственности по части 3 статьи 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Директор школы обжаловал постановление УФМС в Арбитражном суде Ростовской области, который 21 января 2015 года вынес решение: *«Признать незаконным и отменить постановление отдела миграционного контроля Управления Федеральной миграционной службы по Ростовской области от 31.07.2014»*. Главным обоснованием принятого судебного решения было то, что сотрудники УФМС не предоставили *«достаточных доказательств, указывающих на событие административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»*. На этот раз уже УФМС по Ростовской области не согласилась с решением суда, обратившись с жалобой в 15 арбитражный апелляционный суд. Рассмотрев дело, 18 марта 2015 года суд вынес постановление, в котором признается факт, что у ребенка действительно не было документов, подтверждающих его право на

пребывание в России, но в то же время отмечается отсутствие учета со стороны УФМС ряда принципиальных для этого дела моментов. Среди них судом были указаны:

- Гарантия права на образование в Конституции РФ;
- Обязательство по борьбе с дискриминацией при обеспечении всеобщего права на образование, которое закреплено в ратифицированной Россией «Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования»;
- Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»;
- Письмо Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 24.07.2006 года № 01-678/07-01 «О праве детей на образование в Российской Федерации», где указывается на недопустимость «нарушений международного и российского законодательства учреждениями образования»;
- «Конвенция о правах ребенка»;
- «Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод».

Суд заключает: *«на учреждение не было возложено обязанности истребования каких-либо документов, подтверждающих гражданство ребёнка при приёме в учреждение, и тем более не было правовых оснований отказать в приеме в общеобразовательное учреждение»*. Сотрудники УФМС по Ростовской области обжаловали и это решение. Арбитражный суд Северо-Кавказского округа, воспроизводя в основном аргументацию предыдущей инстанции, указывает, что у школы *«отсутствовали правовые основания отказать в приеме в общеобразовательное учреждение»*. Также суд установил, что на школу *«не возложены обязанности требовать какие-либо документы, подтверждающие гражданство ребенка при приеме в учреждение»*. И заключает, что нижестоящие суды *«правомерно указали на отсутствие вины учреждения в совершении вмененного ему правонарушения»*. Сотрудники УФМС по Ростовской области обратились в Верховный Суд РФ. В решении от 22 января 2016 года Верховный Суд не находит оснований для пересмотра решений нижестоящих инстанций и уже безоговорочно постановляет оставить *«жалобу Управления Федеральной миграционной службы по Ростовской области – без удовлетворения»*.

VI. Требование наличия регистрации как необходимого условия для поступления в школу противоречит и позиции Министерства образования и науки РФ. Так, в разъяснении их позиции № 08-ПГ-МОН-43133 от 10.12.2015 описывается порядок и необходимые документы при приеме в школу. А именно: *«прием ребенка в школу осуществляется по личному заявлению родителя (законного представителя) ребенка при предъявлении оригинала документа, удостоверяющего личность иностранного*

*гражданина или лица без гражданства. Лицом, признанным беженцем, предъявляется удостоверение беженца. Документы представляются на русском языке или вместе с заверенным в установленном порядке переводом на русский язык. Родители имеют право по своему усмотрению представлять другие документы». То есть, в перечень документов, которые требуется представить для записи ребенка в школу, документ, подтверждающий регистрацию по месту жительства или по месту пребывания – **не включается**. В ответе Министерства образования и науки РФ прямо оговаривается, что свидетельство о регистрации *«является только подтверждением факта проживания ребенка вблизи образовательной организации, и отсутствие свидетельства о регистрации не может быть причиной для отказа в приеме в образовательную организацию»*.*

VII. Недопустимость отказа в приеме в школу из-за отсутствия регистрации была подтверждена **Европейским судом по правам человека**. Так, в 2005 году в деле «Тимишев против России» суд усмотрел нарушение «Европейской конвенции о защите прав человека и его основных свобод», а именно нарушение статьи 2, протокола 1 (*«Никому не может быть отказано в праве на образование»*), в том что детям истца отказали в обучении в школе г. Нальчик из-за отсутствия у них регистрации. Суд заключил, что в указанном случае *«имеет место нарушение Статьи 2 Протокола No. 1»*, при этом **Правительство Российской Федерации** при выражении своей позиции *«признало, что право на образование детей Заявителя было незаконным образом ограничено»*. По итогам рассмотрения дела, ЕСПЧ обязал Россию выплатить истцу компенсацию за моральный ущерб и судебные расходы.

По итогам рассмотрения указанных обстоятельств можно заключить, что международное право и законодательство Российской Федерации однозначно указывают на обязанность общеобразовательной организации предоставлять образовательные услуги вне зависимости от наличия регистрации ребенка по месту жительства или пребывания, а также на отсутствие у образовательных организаций компетенций на определение того, имеет тот или иной иностранный гражданин законное право на пребывание в Российской Федерации или нет. **Отказ в приеме в школу без свидетельства о регистрации, а также попытки установления образовательными учреждениями степени законности пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации – нарушение как международного, так и российского права.**

Ссылки

- Решение Верховного Суда РФ дело № АКПИ15-694 от 27.08.15, можно найти на официальном сайте Верховного Суда в Интернете (http://www.vsrp.ru/stor_pdf.php?id=1367310).

- Постановление о деле «Гимишев против России» находится на сайте Европейского суда по правам человека по электронному адресу ЕСПЧ [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-71627#{"itemid":\["001-71627"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-71627#{) или русский перевод по ссылке: <http://www.memo.ru/uploads/files/73.pdf>

- Решение 15 арбитражного апелляционного суда по делу УФМС по Ростовской области против МБОУ Старо-Петровская средняя общеобразовательная школа находится по электронному адресу суда (http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/e3577f92-2f66-4024-b391-ff4ea2f6a443/A53-19637-2014_20150318_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf)

- Решение Арбитражного суда Северо-Кавказского округа по делу УФМС по Ростовской области против МБОУ Старо-Петровская средняя общеобразовательная школа находится по электронному адресу суда (http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/99e08258-ed69-456c-b5b8-946f704d2fe2/A53-19637-2014_20150720_Postanovlenie%20kassacionnoj%20instancii.pdf)

- Решение Верховного Суда РФ по делу УФМС по Ростовской области против МБОУ Старо-Петровская средняя общеобразовательная школа, можно найти на официальном сайте Верховного Суда (http://www.vsrp.ru/stor_pdf_ec.php?id=1409478)

- Копия решения Заволжского районного суда Твери по делу об отчислении двух детей из Узбекистана из школы МБОУ «Средняя общеобразовательная школа № 34» и позиция Минобрнауки РФ № 08-ПГ-МОН-43133 от 10.12.2015 находится в распоряжении Комитета «Гражданское содействие».