

Об ограничениях права на общедоступное дошкольное образование в Москве для детей без постоянной регистрации

История проблемы с доступом в московские детские сады насчитывает уже не один год. О ней говорили, спорили, ее обещали решить. Но нынешнюю стадию отличает тот факт, что руководитель Департамента образования И.И. Калина и лично Мэр Москвы С.С. Собянин в унисон утверждают о полном решении проблемы. При этом, на самом деле, ее просто «замели под ковер», где, как кажется высокопоставленным чиновникам, проблему не заметят. Тем более многочисленные подконтрольные Правительству Москвы СМИ вдруг перестали в упор видеть многочисленные и многолетние очереди, а рапортуют исключительно об успехах чиновников.

Все так называемое «решение» состояло в разделении детей дошкольного возраста на «местных москвичей» и «приезжих немосквичей», проводимое на основании наличия или отсутствия регистрации по месту жительства (она же – постоянная регистрация) в Москве. «Первой категории» власти Москвы действительно со временем организовали доступ к детским садам, а «вторую категорию» этого доступа либо лишили, либо серьезнейшим образом ограничили. Когда Собянин и другие столичные чиновники торжественно провозглашают, что очередей в московские детские сады больше нет, то они, хотя почти никогда не обговаривают это специально, имеют в виду очереди из детей с регистрацией по месту жительства. А проблемы детей, которым не посчастливилось, и у них регистрация по месту пребывания (она же – временная регистрация) или регистрации вовсе нет, руководители Москвы просто не замечают.

При этом речь идет о десятках тысяч детей, право на дошкольное образование которых нарушается в Москве. Точное число, впрочем, узнать едва ли возможно. Здесь нет какой-либо официальной статистики, так как московские власти просто скрывают саму проблему. Когда дело доходит до судебных заседаний, представители Департамента образования озвучивают какие-то цифры, проверить которые невозможно. Однако и эти цифры говорят о серьезной проблеме с правом детей на дошкольное образование в Москве. Так, согласно матери-одиночке Марии Казимировой, сумевшей дойти до Верховного Суда РФ в защите права своего ребенка на образование, в 2016 году на одном из судебных заседаний [«представитель Департамента образования признался, что в Москве 111 тысяч детей с временной регистрацией стоят сейчас в очереди в детский сад»](#). В 2018 году представитель Департамента образования Москвы, также на судебном заседании, [озвучил цифру уже в 50 тысяч детей старше трех лет](#), которую, как и предыдущую, невозможно проверить. Но даже если допустить, что сейчас количество детей в очередях действительно в районе 50 тысяч, то все равно детей, которые имеют право на дошкольное образование, но не получают его в Москве, значительно больше озвученной цифры. Ведь статистика Департамента образования не включает: 1) детей с временной регистрацией, родители которых, сознавая ситуацию как безнадежную, даже не пробуют записывать детей в детские сады, 2) детей без московской регистрации, кто даже при желании не может встать в очередь.

Комитет «Гражданское содействие» считает, что введенная московскими властями система по записи детей в детские сады – это противозаконная практика, противоречащая Конституции РФ и российским законам, гарантирующим общедоступное право на дошкольное образование без дискриминации на основе наличия того или иного типа регистрации или отсутствия оной.

Законодательство, гарантирующее право каждого ребенка на дошкольное образование

В Конституции РФ, а именно в Статье 43, сказано: *«каждый имеет право на образование»*, а также гарантируется *«общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях»*.

Статья 5 федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» гарантирует *«право каждого человека на образование»*, а именно *«общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования»*. А также особо оговаривается, что *«право на образование в Российской Федерации гарантируется 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»*.

В соответствии со **Статьей 78** того же закона **«Об образовании в Российской Федерации»**, иностранные граждане имеют равное с российскими гражданами право на образование, а **Статья 8** гласит, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования относится *«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»*.

Право на образование также связано с правом на свободу передвижения, которое для российских граждан оговаривается Законом РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Иностранцам это право гарантируется **Статьей 11** Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Другими словами, родители могут свободно передвигаться по территории России, и их фактическое проживание не должно оказывать никакого влияния на доступ к детским садам их детей.

Итак, **нигде в Конституции или в федеральных законах не предполагается** **какая-либо возможность для различения** между теми, кто имеет право на дошкольное образование и кто имеет его в ограниченном порядке или не имеет вовсе. Конституционный суд РФ и Верховный Суд РФ неоднократно подтверждали это в своих решениях. Однако даже после судебных решений по-прежнему нет никаких практических механизмов для реализации права ребенка на дошкольное образование.

Скрытая атака Департамента образования Москвы на Конституцию и законы об образовании с помощью «под-подзаконных актов»

Первая волна атаки началась 22 июля 2011 года, когда Департамент образования Москвы издал Приказ N 485 "О внесении изменений в приказ Департамента образования города

Москвы от 11 февраля 2011 г. № 126", в котором чиновники исключили детей без регистрации в Москве из тех, кто имеет право на получение образования в Москве. Если раньше реестр детей, имевших право на московское дошкольное образование, звучал как «Электронный реестр – единый реестр детей, зарегистрированных в АИС "Комплектование ДОУ"», то после Приказа № 485 он был разделен на два реестра:

– «*Электронный реестр заявлений на получение постоянных мест в учреждениях (далее - электронный реестр) – единый реестр детей, зарегистрированных по месту жительства на территории города Москвы, включенных в АИС "Комплектование ДОУ"*»;

– «*Электронный реестр заявлений на получение временных мест в учреждениях – единый реестр детей, зарегистрированных по месту пребывания на территории города Москвы, включенных в АИС "Комплектование ДОУ"*».

Этим самым достигалось сразу две цели: 1) записаться в электронный реестр, а по факту – в детский сад, лишались возможности дети без московской регистрации и дети без регистрации; 2) был создан отдельный реестр тех, у кого есть регистрация по месту жительства в Москве и у тех, у кого есть регистрация по месту пребывания.

Вторая цель была нужна авторам этого Приказа для создания двух очередей, одна из которых двигалась быстро, а другая – очень медленно, либо двигалась даже в обратную сторону, когда дети, записавшиеся в первой сотне, через год оказываются во второй или третьей.

Но этого чиновникам Департамента образования показалось мало, поэтому все в том же Приказе № 485 они добавили, что «*в зависимости от среднего показателя обеспеченности детского населения местами в дошкольных образовательных учреждениях города Москвы ежегодно при комплектовании учреждений на новый учебный год организуется 1000-1500 временных мест*». Иными словами, для всех детей, которым не посчастливилось заполучить регистрацию по месту жительства в Москве, был установлен лимит не более полутора тысяч мест. Это фактически означало лишение права на образование не только почти всех детей иностранных граждан без РВП и вида на жительства, но и подавляющего большинства российских граждан с временной регистрацией.

В конце 2013 года Приказы 126 и 485 от 2011 года были признаны утратившими силу. Но на их место тут же **7 ноября 2013 года** Калина подписывает так называемые «Временные правила регистрации заявлений о постановке детей на учет, внесения изменения в имеющиеся заявления и направления детей на зачисление в государственные образовательные организации, реализующие программы дошкольного образования, подведомственные Департаменту образования города Москвы». В этих «временных правилах», которые на самом деле никакие не временные, так как с момента их публикации прошло уже почти четыре года и, похоже, отменять их никто не собирается, уже окончательно закреплено, что:

– Подать заявление на место в детском саду могут родители только тех детей, которые зарегистрированы в Москве;

– Сведения о регистрации проверяются «*с помощью межведомственного электронного взаимодействия*» или, другими словами, по базам, в числе которых находится база МВД РФ;

– На первоочередное зачисление детей имеют право многочисленные льготные категории, куда помимо очевидно обоснованных групп людей, например, детей-сирот, детей-инвалидов и детей из многодетных семей, почему-то включены дети сотрудников многочисленных федеральных ведомств от пожарников и полицейских до прокуроров и работников ФСИН;

– Устанавливается приоритет, где преимущества при зачислении имеют «дети жителей Москвы» и льготники, а дети, зарегистрированные по месту пребывания на территории Москвы, размещаются на последнем месте и для них специально оговаривается *«при наличии мест в образовательных организациях, закрепленных за местом регистрации ребенка»*.

Важно не только то, что присутствует, но и то, что отсутствует в тексте «временных правил»:

– Не дается **никаких ограничительных сроков** для нахождения в очереди. Или, другими словами, Департамент образования Москвы не берет на себя **никаких обязательств** того, что ребенок в принципе сможет начать посещение детского сада, а не пробудет в очереди годы вплоть до достижения им школьного возраста;

– Не предлагается никаких правил зачисления в детские сады для детей, у которых нет регистрации в Москве и очевидно, что для Департамента образования такие дети не имеют права на общедоступное и бесплатное дошкольное образование в Москве.

Нарушения права на бесплатное и общедоступное дошкольное образование в Москве

Если кратко, то нарушение права на общедоступное дошкольное образование в Москве происходит по четырем основным направлениям:

1. Требование регистрации по месту жительства или пребывания в качестве необходимого условия для зачисления ребенка в государственное дошкольное образовательное учреждение. Без регистрации родитель просто не сможет заполнить и отправить заявление в детский сад через Официальный портал Мэра и Правительства Москвы <https://www.mos.ru/>. В то же время подача заявления через этот портал – единственный способ подачи заявления в Москве, о чем указано на самом [портале](#);

2. Координация органов образования с государственными миграционными службами и требование доказательства легальности пребывания родителя (законного представителя) на территории Российской Федерации для поступления в детский сад. Уже при подаче на Официальном портале Мэра и Правительства Москвы проходит проверка в базе данных МВД, действительно ли записываемый ребенок зарегистрирован по указанному адресу. Если подтверждение отсутствует, то родителей просят принести оригиналы документов, которые бы доказывали право на пребывание даже не просто в России, а именно в Москве;

3. Сильнейшая затрудненность (а в ряде случаев невозможность) получения бесплатного дошкольного образования для детей, у которых есть московская регистрация по месту пребывания (временная регистрация). Если на каком-то этапе (2011-2013 годы) власти Москвы даже установили, что для детей с временной регистрацией выделяется всего 1000-1500 в год, то понятно, что Департамент образования

Москвы готов игнорировать потребности в детских садах со стороны детей без регистрации по месту жительства в Москве. Такие дети и поныне в подавляющем большинстве сталкиваются с огромными проблемами при распределении мест в детских садах, ожидая годами в очередях, которые московские чиновники и подконтрольные Правительству Москвы СМИ предпочитают не замечать.

4. Включение в льготные категории детей граждан ряда профессий, которые дискриминируют других детей. Список льготных категорий детей для поступления в дошкольные образовательные учреждения – огромен. Ряд из этих категорий, конечно, не вызывает никаких вопросов. Очевидно, что льготы должны иметь, например, дети-сироты и оставшиеся без попечения родителей, дети из многодетных семей, дети-инвалиды и дети, один из родителей которых является инвалидом. Но почему льготы на поступления в детские сады должны иметь дети судей, сотрудников органов внутренних дел, пожарников, военнослужащих, дети таможенников и прочих силовых ведомств? Это представляется странным и дискриминирующим признаком.

Тактика внедрения антиконституционной практики

Для того чтобы противозаконность принятых правил приема в детские сады не слишком бросалась в глаза, а власти Москвы могли отрапортовать о решении проблемы с очередями, чиновники Департамента образования Москвы использовали три приема: 1. Внедрение технической блокировки приема заявлений тех, у кого нет московской регистрации; 2. Образование бесконечных «невидимых очередей» для тех, у кого временная регистрация в Москве; 3. Не считать детей, не допущенных к посещению детских садов, теми, кому было отказано в получение дошкольного образования.

1. Для технической блокировки используется уже упомянутый способ, реализованный на основе Официального портала Мэра и Правительства Москвы <https://www.mos.ru/>. Все очень просто. Как уже говорилось, подать заявление в детский сад родители могут только через портал, но там необходимо указать адрес именно московской регистрации. Без нее подать заявление не получится, если же будет указан вымышленный адрес регистрации или адрес фактического проживания, то заявление не примут на основании указания неверных данных, так как система автоматически проверяет введенную информацию по базам МВД. Таким образом, у родителей московские чиновники не требуют открыто предоставлять свидетельство о регистрации в Москве для записи ребенка в детский сад, а просто предлагают подать заявление через Портал. Итог один, но в первом случае речь идет об открытом нарушении, а во втором – о скрытом. В случае с Порталом чиновник всегда может сослаться на то, что это «такая система», а он здесь ни при чем.

2. Тактика «невидимых очередей» заключается в том, что власти Москвы прилагают серьезные усилия, чтобы не было никакого общественного обсуждения очередей в детские сады. Их существование не просто замалчивается чиновниками и подконтрольными Правительству Москвы СМИ, а даже раз за разом повторяется ложная информация, о том, что очередей в московские детские сады нет. Так, уже в сентябре 2011 года, вскоре после появления упомянутых противозаконных приказов, Мэр Москвы Собянин официально заявил: «Сегодня очередь среди москвичей, которые зарегистрированы в Москве, в целом по городу закрыта». Позже Собянин уже даже не говорит отдельно о москвичах, и звучит это так, что никаких проблем с доступом в детские сады в Москве нет. Например, в 2015 году Собянин провозгласил: «Очередность в дошкольные образовательные учреждения мы ликвидировали одними из первых в России. То есть мамы и папы могут привести ребенка в детсад с трех лет, а в большинстве районов - в 2,5 года». И даже в 2018 году он продолжает хвастаться успехами, например, утверждая, что «за последние годы значительно выросла

доступность образования: почти на 50 процентов увеличилось количество дошкольников, на четверть — количество школьников. Исчезли очереди, которые были в прежние годы, когда десятки тысяч людей не могли попасть в дошкольные учреждения». И на том же заседании открыто называет “регистрацию по месту жительства” давно отмененной “пропиской”, говоря: «Я не верю, что у нас 90 процентов первоклассников ходят в ту школу, возле которой родители официально проживают. Слишком большое несоответствие между пропиской и фактическим проживанием».

Как уже понятно из всего вышесказанного, декларации столичного градоначальника о решении проблем с доступом к детским садам, что в 2011 году, что семь лет позже, касаются далеко не всех детей, которые проживают в Москве, а только тех, у кого есть московская регистрация по месту жительства, которую Собянин называет пропиской. Обладание этой «пропиской», согласно Собянину, видимо и является признаком москвича. Десятки тысяч других детей, которые также живут в Москве и имеют право на дошкольное образование, но у них московская регистрация по месту пребывания или вовсе нет московской регистрации, поныне лишены доступа к детским садам. Просто в 2011 году на место медленно, но все же двигающейся очереди, для всех детей был введен порядок «невидимых» и почти неподвижных очередей для части детей, которых Правительство Москвы не признает «москвичами». А детей без московской регистрации их родители даже в очередь поставить не могут. Но отсутствие обсуждения и отказ замечать очереди не делает проблему менее острой и реальной. Только за последние несколько месяцев Комитет «Гражданское содействие» получил доказательства наличия очередей, которые состоят из нескольких сотен детей каждая, при следующих образовательных учреждениях: ГБОУ Школы №№ 902, 508, 402, 868, 2036, 810, 879, 1245, 892, 1582, 2200, 1563, 1392, и некоторых других. На судебных заседаниях представители Департамента образования Москвы в отличие от интервью и деклараций СМИ, в которых они заявляют о решении проблемы с очередями, занимают совсем иную позицию и говорят об отсутствии свободных мест в целых административных округах!

Судя по ситуации в целом, похоже, «невидимые» для чиновников, но реальные и безнадежные очереди выстроились во все московские детские сады.

3. На жалобы, поступающие в Департамент образования и в московские суды о нарушении права детей, чиновники и московские судьи в унисон повторяют то, что из одного решения в другое копирует судья Мещанского районного суда И.И. Афанасьева. А именно: *«Само по себе наличие очереди на получение мест в ДОО нельзя расценивать как неисполнение обязанности обеспечения доступного бесплатного дошкольного образования в отношении ребенка административного истца, а также как отказ в предоставлении места в дошкольном образовательном учреждении»* (Мещанский районный суд, Дело № 2А-701/2017). Другими словами, согласно этой позиции, получается, что отсутствие доступа в детские сады совсем не означает и нельзя оценивать как неисполнение обязательств московских властей по обеспечению доступного и бесплатного дошкольного образования!

Прикрытие нарушений права на дошкольное образование со стороны первой и второй судебной инстанции

Борьба за доступ в детские сады ведется давно и преимущественно российскими гражданами с временной регистрацией в Москве. Но даже этой категории граждан,

насколько нам известно, с 2013 года, когда были изданы «Временные правила», не удалось выиграть **НИ ОДНОГО** иска к Департаменту образования Москвы в первой (московские районные суды) и второй (Московский городской суд) инстанциях. При этом только за последние два года были рассмотрены **десятки исковых заявлений** к Департаменту образования с требованиями о предоставлении места детям в детских садах.

Ситуацию осложняет тот факт, что с тех пор как решение о зачислении в детские сады стал принимать непосредственно Департамент образования Москвы, все судебные иски по доступу к дошкольному образованию рассматриваются только в Мещанском районном суде. Более того, 90% из таких исков распределяется всего одной судье – уже упомянутой Афанасьевой. В этой ситуации у судьи не могут сложиться отношения с представителями ответчика, которые появляются там иногда по несколько раз в неделю. Кроме того, решения выносятся уже по заранее заготовленному шаблону, в чем можно убедиться на сайте [Мещанского районного суда](#). Все это, естественно, оказывает влияние на результаты и манеру рассмотрения дел.

Интересная ситуация складывается с Верховным судом РФ. 22 июня 2016 года высшая российская судебная инстанция вынесла [определение](#) в пользу упомянутой уже Марии Казимировой и права ее ребенка на дошкольное образование. Суд признал нарушения, допущенные нижестоящими инстанциями, то есть со стороны судей Тимирязевского районного суда и Московского городского суда. Но, к сожалению, выявление нарушений и отмена их решений не привела к качественному изменению не только ситуации с доступом в столичные детские сады, но и даже в судьбе той семьи, которая смогла дойти до Верховного суда РФ. Последний просто направил дело на пересмотр в составе других судей, то есть, фактически, заявителям было предложено пройти еще один круг судебной волокиты, начиная с первой инстанции. Мария Казиминова не поленилась это сделать, но опять безуспешно, так как московские суды ей опять отказали в удовлетворении иска к Департаменту образования Москвы. В то же время за три года, в течение которых длились судебные разбирательства, сын Марии успел достичь семилетнего возраста и пойти в школу.

Последствия для детей беженцев и мигрантов нарушения права на дошкольное образование в Москве

Комитет «Гражданское содействие» запросил мнение специалиста Высшей школы экономики в области дошкольного образования, автора многочисленных исследований на эту тему, практикующего психолога, Анастасию Константиновну Нисскую, о значении дошкольного образования для развития, адаптации и социализации детей, особенно, когда русский язык не является для ребенка родным.

А.К. Нисская прислала официальный ответ, в котором указывает: *«Российские исследования доказывают критическую роль качественного дошкольного образования для дальнейшего благополучия ребенка. В частности, проведенное в 2010-2012 гг. исследование показало связь посещения детского сада и успешности адаптации к школе. Пребывание в образовательной среде детского сада благотворно сказывается на мотивационном, эмоциональном, волевом компонентах адаптации. Дети, посещавшие детский сад чаще имеют адекватную мотивацию и благополучное эмоциональное состояние, им легче усваивать и следовать правилам. Дети, не ходившие в детский сад, в меньшей степени ориентированы на учение и освоение роли школьника, чаще имеют неадекватную (игровую и внешнюю) мотивацию посещения школы. Они испытывают трудности с принятием ситуации учения. Авторы делают вывод о том, что пребывание*

в среде, насыщенной различными формами сотрудничества с детьми и социальным взрослым (педагогом, персоналом сада), опыт следования групповым, общим для всех правилам, снижают ощущение неопределенности, возникающее у первоклассника в первые месяцы в школе. Посещение детского сада, таким образом, способствует дальнейшей психологической адаптации к школе»

Получается, что политика Департамента образования Москвы, заключающаяся в лишении детей без регистрации и в серьезном ограничении детей с регистрацией по месту пребывания в доступе к дошкольному образованию, ставит детей мигрантов и беженцев в особо тяжелую ситуацию. Такие дети и без того относятся к особо уязвимой группе, которым сложно социализироваться в новой реальности. Но чиновники из Департамента образования их еще и лишили возможности зачисления в гарантированные Конституцией РФ детские сады, где они могли бы обрести необходимые для их дальнейшего образования и жизни знания, умения и навыки.

Из всего вышесказанного следует, что московскими властями проводится политика по дискриминации детей на основании их места жительства. В частности это находит отражение в грубом, систематическом и институционально установленном механизме по нарушению всеобщего и установленного Конституцией РФ права на дошкольное образование. Более того, все указывает на то, что между московской исполнительной и судебной властями царит полная координация в вопросе о приеме, а точнее неприеме детей в детские сады. Это выражается в том, что судьи, даже не утруждая себя аргументацией, отказывают в удовлетворении всех исков о нарушении права на дошкольное образование, которые подаются против Департамента образования Москвы. Все это ведет к лишению детей без московской регистрации и к серьезному ограничению для детей с регистрацией по месту пребывания возможности быть зачисленными в детские сады в Москве.

Рекомендации

- Отменить «Временные правила регистрации заявлений о постановке детей на учет, внести изменения в имеющиеся заявления и направления детей на зачисление в государственные образовательные организации, реализующие программы дошкольного образования, подведомственные Департаменту образования города Москвы»;
- Законодательно установить необязательность наличия регистрации при поступлении ребенка в детские сады, изменить согласно этому соответствующие формы зачисления ребенка в детские сады, в том числе на Официальном портале Мэра и Правительства Москвы <https://www.mos.ru/>;
- В случае невозможности немедленного зачисления ребенка в государственный детский сад предоставлять материальную компенсацию для возможности посещения ребенком частного детского сада;
- Упразднить необходимость предоставления родителям (или законным представителям) документов, доказывающих их право на пребывание на территории Российской Федерации для записи их в детские сады;
- Отложить или отменить в детских садах введение любых процедур по выяснению гражданства и миграционного положения ребенка до выработки и внедрения законов, обеспечивающих неправомочность передачи данных о миграционном статусе ребенка и его родителей из образовательных учреждений в органы по контролю миграции.