

Право на образование и результаты Комитета «Гражданское содействие» за 2018 год: 17 исков в суд и рост новых обращений

В Конституции РФ (Статья 43) гарантируется *«общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях»*. Гарантии на общедоступное и бесплатное дошкольное и школьное образование закрепляются Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации». Многочисленными международными конвенциями, Конституцией РФ и Законодательством РФ запрещается любая дискриминация и ограничения права на образования на основании *«пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств»* (Статья 19 Конституции РФ). Несмотря на это, по наблюдению Комитета «Гражданское содействие», в Москве и Московской области в 2018 году ситуация с доступом к образованию детей иностранных и российских граждан ухудшилась. Основные дискриминационные основания, с которыми сталкиваются наши заявители при попытках записи их детей в государственные детские сады и школы – национальность (гражданство), место жительства и язык.

Комитет «Гражданское содействие» неоднократно писал о проблемах с доступом к образованию из-за требований наличия местной регистрации, российского гражданства, знания русского языка как условий обучения в детских садах и школах Москвы, а также в некоторых районах Московской области. Мы также писали, что администрации школ и органы образования в принципе не могут и не должны задаваться вопросом о праве или об отсутствии оно у того или иного гражданина на пребывание в России, так как это не относится к сфере их полномочий. Подробно ситуация с доступом к школьному образованию в России была описана в [докладе «Всеобщее право не для каждого»](#), опубликованном Комитетом в мае 2017 года, а с доступом к дошкольному образованию – в [докладе «Об ограничениях права на общедоступное дошкольное образование в Москве для детей без постоянной регистрации»](#). Несмотря на многочисленные законы, международные конвенции, решения Европейского суда по правам человека и Верховного суда РФ, в некоторых районах Московской области упорно продолжают отказывать детям

без регистрации в праве на образование. В Москве система отказов поставлена на поток и реализована в безальтернативной процедуре записи через Официальный портал Мэра и Правительства Москвы (www.mos.ru), на котором для подачи заявления в школу или детский сад обязательно наличие адреса московской регистрации.

Иски в суд

В 2018 году юристы Комитета «Гражданское содействие» вели 17 судебных дел, в которых оспаривался недопуск детей в детские сады и школы. Большинство дел, а именно – 14, велось по фактам нарушения права на образование в Москве. 3 других дела рассматривались в судах Московской области: 1 дело было о недопуске ребенка в школы города Котельники, еще 2 дела – о нарушении права на образование в городе Ногинске. На конец 2018 года только 4 дела из 17 были завершены и только 1 иск из этих 4 дел был удовлетворен. Удовлетворенный иск касался нарушения права на образование по недопуску детей семьи беженцев из Сирии в городе Ногинске. Еще 1 иск не был удовлетворен, но во внесудебном порядке по многочисленным обращениям, составленными юристами Комитета «Гражданское содействие». Департамент образования Москвы зачислил ребенка с инвалидностью из Украины в детский сад. В городе Котельники родителям удалось в сентябре оформить ребенку регистрацию по месту пребывания, и девочка Хаджера, наконец, пошла в школу.

Иски к Департаменту образования Москвы направляются в один районный суд – Мещанский. Более того, почти все подобные иски последние годы рассматривает одна судья – И.И. Афанасьева. Лишь иногда Афанасьевой «помогает» другая судья – М.В. Кудрявцева. Но кто из них рассматривает, как показывает статистика, значения не имеет, так как иски не удовлетворяются. Из 14 судебных дел, которые велись юристами Комитета «Гражданское содействие» в 2018 году по фактам нарушения права на образование в Москве, ни один иск не был удовлетворен в первой инстанции. Это печальный, но не очень удивительный факт, с учетом того, что только за последние три года в Мещанском суде было рассмотрено более 60 исков к школам и Департаменту образования Москвы из-за нарушения права на образование, но не один из исков удовлетворен так и не был.

До второй инстанции – Московского городского суда – на конец 2018 года успело добраться только 3 дела из 14. Два из них были оставлены без изменения, и наши юристы обжалуют решения в кассационном порядке. Одно решение – судьи Афанасьевой, в котором значится, что нарушений по недопуску четырех детей из Афганистана в школу нет, и в своем решении судья ссылается на правила приема в детские сады (ссылка на описание ситуации – [здесь](#)) – к счастью, было отменено. Но вместо вынесения нового решения, дело было направлено на повторное

рассмотрение, а другой судья Мещанского суда – А.Д. Городилов – вновь не нашел никаких нарушений в том, что дети уже больше года не учатся. Более того, отказав в удовлетворении иска еще 24 октября 2018 года, он до сих пор (28 января 2019), то есть три месяца спустя, несмотря на жалобу на его действия, а также неоднократные к нему обращения, не выдает и не публикует текст решения. До сих пор дети вместо того чтобы ходить в школу, сидят дома, а юристы лишены возможности обжаловать решение в суде.

Обращения о нарушении права на школьное образование

В 2018 году к нам обратились граждане пятнадцати стран, дети которых столкнулись с нарушением права на школьное образование. Основные проблемы остаются прежними: 1) Требование регистрации по месту жительства или пребывания для подачи заявлений в школы через Официальный портал Мэра и Правительства Москвы (www.mos.ru); 2) Нежелание директоров многих школ брать детей без знания или с плохим знанием русского языка. Были случаи отказа зачисления в школы из-за того, что директора требовали от иностранных граждан наличия у них разрешения на временное проживание (РВП) или вида на жительство.

Если не считать десятки семей сирийских беженцев в Ногинске и Лосино-Петровске, то в офис Комитета «Гражданское содействие» в Москве в течение 2018 года по вопросу нарушения права на образование обратились **43 семьи относительно 63 детей**. Это именно новые обращения, так как в 2018 Комитет «Гражданское содействие» продолжал заниматься несколькими случаями, первое обращение по которым было сделано в 2017 году. Число детей, чье право на образование было нарушено и чьи родители обратились в Комитет «Гражданское содействие», достигло максимального значения, за весь период действий программы «Доступ к образованию».

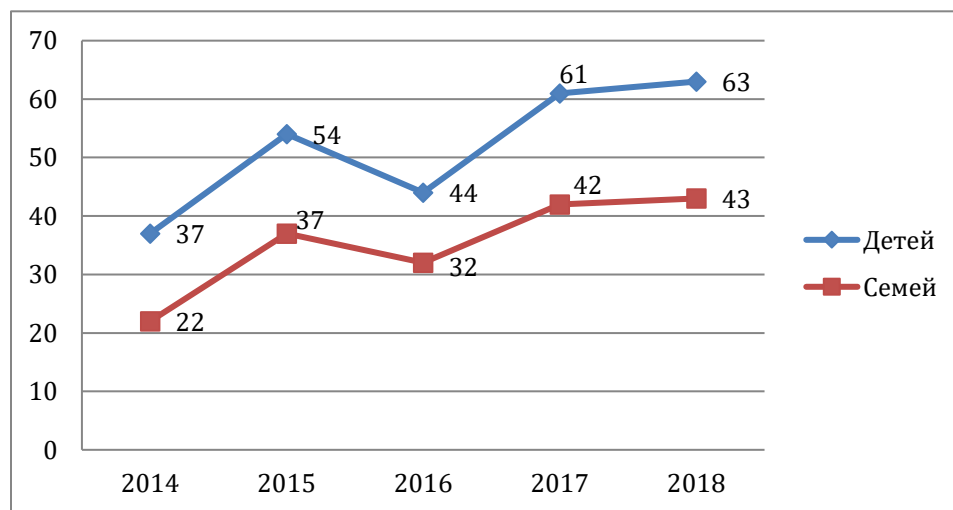


График 1. Число детей по которым от семей поступили обращения в Комитет «Гражданское содействие» о нарушении права на школьное образование (без учета заявителей из Ногинска и Лосино-Петровска)

За пять лет, в течение которых Комитет «Гражданское содействие» систематически занимается проблемой доступа к школьному образованию, к нам пришли родители 259 детей, право на школьное образование которых было нарушено. Около 40% детей – граждане Афганистана, что объясняется долгой работой «Гражданского содействия» с беженцами из этой страны. Представляемая нами статистика не может претендовать на репрезентацию ситуации с доступом к школьному образованию по Москве и Московской области в целом. Но цифры и опыт работы указывают на то, что проблема существует, и что те группы иностранных граждан, с которыми активно работает Комитет «Гражданское содействие», часто сталкиваются с нарушением права их детей на доступ к школьному образованию.

Страна исхода	Год первого обращения заявителя					Всего
	2014	2015	2016	2017	2018	
Азербайджан	-	-	-	-	1	1
Афганистан	19	18	21	23	24	105
Белоруссия	-	1	2	3	2	8
Грузия	1	-	2	-	-	3
Египет	-	-	2	-	1	3
Йемен	-	-	1	-	2	3
Камерун	-	-	1	1	-	2
Конго	1	1	-	-	1	3
Казахстан	-	-	-	1	1	2
Куба	-	-	-	-	1	1

Кыргызстан	-	1	1	1	3	6
Молдова	1	-	-	3	-	4
Пакистан	-	1	-	-	-	1
Россия	-	4	-	7	1	12
Сирия	3	5	3	3	2	16
Таджикистан	2	6	4	9	3	24
Туркменистан	-	-	-	-	1	1
Узбекистан	4	8	2	5	9	28
Украина	6	9	5	5	10	35
Лицо без гражданства	-	-	-	-	1	1
Детей	37	54	44	61	63	259
Семей (некоторые семьи обращались несколько раз по разным детям, когда подходило время их устройства в школу)	22	37	32	42	43	176

Таблица 1. Число детей с указанием стран гражданства, по которым в Комитет «Гражданское содействие» поступили обращения о нарушении их права на школьное образование (без учета заявителей из Ногинска и Лосино-Петровска)

Так как офис Комитета «Гражданское содействие» расположен в Москве, подавляющее большинство обратившихся к нам заявителей с детьми, как в 2018 году, как и четыре года назад, – иностранные граждане, проживающие в Москве и Московской области. Даже не считая заявителей из Ногинска и Лосино-Петровского, обращает на себя внимание рост числа заявителей из Московской области с 2016 года. Действительно, мы все чаще слышим о том, что беженцы, у

которых нет регистрации и/или которые находятся в процедуре определения статуса, во всем большем числе районов Московской области сталкиваются с проблемами при записи их детей в школы.

Регион проживания ребенка на момент обращения	2014	2015	2016	2017	2018	Всего
Москва	24	48	31	42	47	192
Московская область	13	-	13	17	16	59
Другой регион России	-	6	-	2	-	8

Таблица 2. Число детей, чьи права на школьное образование были нарушены и чьи родители обратились в Комитет «Гражданское содействие» по регионам (без учета заявителей из Ногинска и Лосино-Петровска)

Как можно видеть в **Таблице 3**, только в случае 161 детей из 259, по поводу которых родители обратились в Комитет «Гражданское содействие», у нас есть подтверждение, что они начали учиться в российских школах. Для тех заявителей, которые впервые обратились в 2018 году, пока только в 30 случаях удалось устроить детей в школы. У 26 детей проблема с доступом в школу до сих пор остается. Из них 22 ребенка, по которым родители в первый раз обратились в 2018 году, и 4 ребенка, родители которых заявили о нарушении их права на образование еще в конце 2017 года. По нарушению права на образование в отношении этих четырех детей, также как еще по восьми детям, родители которых обратились в 2018 году, при поддержке Комитета «Гражданское содействие» были поданы иски.

	Год первого обращения заявителя					Всего
	2014	2015	2016	2017	2018	
Заявитель перестал выходить на связь (возможный выезд из России)	19	13	5	7	7	51
На конец 2018 года дети устроены в школу в России	18	33	31	48	30	161
Отправили детей учиться или уехали с детьми в другую страну	-	7	3	2	4	21
Не решена проблема на конец 2018 года	-	-	-	4	22	26
Детей	37	54	44	61	63	259
На конец 2018 года поданы иски в суд к Департаменту образования Москвы в суд по поводу нарушения права на образования (число детей)	12 детей по 5 искам					

Таблица 3. Ситуация с решением проблемы заявителей Комитета «Гражданское содействие» по защите права на школьное образование на 31 декабря 2018 года (без учета заявителей из Ногинска и Лосино-Петровска)

Из 259 детей, родители которых обратились в Комитет «Гражданское содействие», начиная с 2014 года, подавляющее большинство – 236 ребенка – столкнулись именно с отказом приема в школу по причине отсутствия регистрации либо неурегулированного миграционного статуса. Еще в отношении 23 детей были угрозы отчисления со стороны администраций школ из-за окончания срока регистрации. В 2018 году все 63 ребенка, по которым впервые обратились их родители, столкнулись с недопуском их в школы.

Среди тех случаев с 2014 по 2018 годы, когда проблема была решена, первое место занимает устройство детей в школу после юридической консультации родителей, письменных обращений сотрудников Комитета «Гражданское содействие» в школы и органы государственной власти, переговоров с директорами и представителями управлений образования, а в нескольких случаях и после судебных процессов. Часть из этих заявителей (33 ребенка) после консультации с сотрудниками Комитета «Гражданское содействие» нашли возможность сделать регистрацию по месту жительства или пребывания. Еще в нескольких случаях (23 ребенка) после переговоров и наших обращений в администрации школ прекратились угрозы об отчислении детей из-за изменения их миграционного статуса или окончания регистрации. Несколько семей (8 детей и 3 детей) решили отправиться с детьми в другой регион России или устроили детей учиться на платной основе.

	Год первого обращения заявителя					Всего
	2014	2015	2016	2017	2018	
Дети зачислены в школу после помощи Комитета «Гражданское содействие»	1	11	19	32	26	89
После консультации заявителю удалось решить вопрос с регистрацией	8	9	4	9	3	33
Дети получили доступ к школе, но в другом регионе	1	6		1	-	8
Были угрозы отчисления, но после помощи «Гражданского содействия» угрозы прекратились и дети продолжили обучение	7	5	7	4	-	23
Устроились учиться на платной основе	1	1	1		-	3
Иное		1	1	2	1	5
Всего	18	33	32	48	30	161

Таблица 4. Результат решения проблемы заявителей Комитета «Гражданское содействие» по доступу к школе на 31 декабря 2018 года (без учета заявителей из Ногинска и Лосино-Петровска)

Подводя итог за 2018 год, следует сказать, что проблема с доступом в школы по-прежнему стоит очень остро. Родителям без свидетельства о регистрации порой крайне сложно, а иногда и

невозможно без квалифицированной помощи устроить детей в школы. К сожалению, Решение Верховного Суда РФ от 27 августа 2015 года, установившего, что отсутствие регистрации у родителей и/или ребенка *«не может являться основанием для отказа в приеме ребенка в образовательную организацию при наличии в ней свободных мест»*, некоторыми директорами и чиновниками из управлений образований в Московской области по-прежнему продолжает игнорироваться. В Москве система отказов в приеме в школу на основании отсутствия регистрации поставлена на поток и реализована в безальтернативной процедуре записи через Официальный портал Мэра и Правительства Москвы (www.mos.ru),. Не считая детей сирийских беженцев в Ногинске, на начало 2019 года нерешенным оставался вопрос с зачислением в школы 26 детей, что, к сожалению, больше чем на начало 2018 года (20 детей). Работа по этим случаям, чтобы ни один ребенок не остался без доступа к школьному образованию, активно продолжается.

Обращения о нарушении права на дошкольное образование

В конце 2017 года Комитет «Гражданское содействие» начал принимать заявителей с проблемой доступа к московским государственным детским садам. В 2018 году к нам обратились 16 семей из восьми стран по поводу отсутствия доступа к дошкольному образованию у 24 детей.

Страна гражданства ребенка	Детей	Семей
Афганистан	10	6
Грузия	4	2
Камерун	1	1
Конго	2	1
Кот-д'Ивуар	1	1
Россия	4	3
Узбекистан	1	1
Украина	1	1

Таблица 5. Число детей с указанием стран гражданства, по которым в Комитет «Гражданское содействие» поступили обращения о нарушении их права на дошкольное образование в 2018 году (без учета заявителей из Ногинска и Лосино-Петровска)

Мы долго думали, перед тем как начать заниматься этой проблемой. Она выглядела безнадежной и первые шаги показали, что наши опасения не были безосновательными. Департамент образования Москвы выстроил целую систему по лишению права доступа к дошкольному образованию детей без московской регистрации по месту жительства (она же – постоянная регистрация). Наши первые попытки столкнулись с отписками, отказами и игнорированием проблемы со стороны чиновников. В 2018 году лишь для одной семьи удалось добиться того, чтобы ребенок начал ходить в детский сад. Это была упомянутая выше девочка с инвалидностью из Украины, которая, несмотря на состояние здоровья, а также на то, что у нее и у матери есть официальный статус беженца в РФ, не допускалась в детский сад, так как якобы у нее отсутствует регистрация по месту жительства в Москве. На самом деле у мамы и ребенка была регистрация по месту жительства, но так как она была проставлена не в паспорте, а в удостоверении беженца, то чиновники из Департамента образования сочли, что это не та «регистрация по месту жительства», которая дает право на обучение в детском саду. Еще по семи семьям мы помогли родителям в подаче исков к Департаменту образования Москвы и представляем интересы их детей в судах.

Если кратко рассказать о сути проблемы с доступом к государственным детским садам в Москве, то она выглядит следующим образом. Дефицит мест начался уже много лет назад и оказался совершенно неожиданным для региональных властей. Раньше об этой проблеме говорили, спорили, искали пути решения. Но нынешнюю стадию отличает тот факт, что руководитель Департамента образования И.И. Калина и лично Мэр Москвы С.С. Собянин в унисон заявляют о полном решении проблемы. При этом на самом деле проблему просто «замели под ковер», где, как кажется высокопоставленным чиновникам, ее не будет видно, тем более что многие региональные СМИ полностью подконтрольны Правительству Москвы.

Так называемое «решение» московских властей состояло в дискриминационном разделении детей дошкольного возраста на «москвичей» и «немосквичей», проводимое на основании наличия или отсутствия регистрации по месту жительства (она же – постоянная регистрация, она же – «прописка») в Москве. «Первой категории» власти Москвы действительно в основном организовали доступ к дошкольному образованию, а «вторую категорию» этого доступа либо лишили, либо целенаправленно и систематически ограничили. Ограничение состоит либо в постановке детей в очередь, которая не двигается годами, либо лишении возможности подать заявление о приеме в детский сад, так как последнее делается исключительно через Официальный портал Мэра и Правительства Москвы (www.mos.ru), где это невозможно сделать без указания адреса московской регистрации.

Как результат, речь идет о десятках, а скорее, о сотнях тысяч детей, которые остались без доступа к гарантированному Конституцией РФ дошкольному образованию в Москве. Точное число узнать едва ли возможно, так как отсутствует публичная официальная статистика. Когда дело доходит до судебных заседаний, представители Департамента образования озвучивают какие-то цифры, проверить которые невозможно. Но и эти цифры говорят об очень серьезной проблеме с правом детей на дошкольное образование. Так, согласно 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»*. Кроме того, цифра Департамента образования, очевидно, не включает: 1) детей с временной регистрацией (она же – регистрация по месту пребывания), родители которых, сознавая ситуацию как безнадежную, даже не пробуют записывать детей в детские сады, 2) детей младше трех лет, 3) детей без московской регистрации, которых родители даже в очередь поставить не могут.

Работа в 2018 году в рамках программы Комитета «Гражданское содействие» показала, что систематические проблемы с нарушением права на образование в Москве и в ряде районов Московской области остаются.

Комитет «Гражданское содействие» продолжит защищать право детей на образование в 2019 году.

Аналитик Комитета «Гражданское содействие» Константин Троицкий