

О новых правилах приема в школы

В сентябре 2020 года вступил в силу приказ Министерства просвещения, вводящий новый порядок приема в школы, по которому с 1 апреля начнется запись детей в первые классы на 2021/2022 учебный год, а переводы из одной школы в другую по этим правилам уже ведутся несколько месяцев. Аналитик Комитета «Гражданское содействие» Константин Троицкий ознакомился с положениями этого порядка и представляет их краткий анализ.

Новый порядок приема в школы пришел на место старого, утвержденного Приказом Министерства образования и науки РФ от 22 января 2014 г. N 32. Этот приказ стал причиной массовых нарушений права детей на школьное образование, гарантированное Конституцией РФ и международными договорами: его положения чиновники начали использовать в качестве обоснования отказа в приеме документов на поступление ребенка в школу при отсутствии регистрации. В новом документе эта тенденция сохраняется.

Следует сразу оговориться, что проблема не только в том, что в порядке приема в школы, утвержденном Министерством просвещения, есть серьезные дефекты (о некоторых из них ниже), а в том, что субъекты Российской Федерации трактуют положения приказа как угодно. Так, чиновники Департамента образования и науки г. Москвы цепляются к тем пунктам, которые дают повод интерпретировать нормы в смысле ограничения права на образование, например, в частях, предписывающих родителям и законным представителям доказывать свое право на пребывание в Москве и предъявлять какие-то документы о регистрационном учете. При этом чиновники игнорируют те пункты, из которых следует, что право на школьное образование имеют все дети и, более того, это образование обязательно. Добиться защиты права детей на школьное образование в московских судах или в прокуратуре очень сложно, так как разделение на законодательную, исполнительную и судебную власть в Москве не действует, а прокуратура вместо защиты прав детей отстаивает произвол чиновников.

Позиция Министерства просвещения в вопросе защиты права детей на школьное образование неясна. С одной стороны, они утверждают право на школьное образование всех детей, с другой стороны, вводят неясные процедуры и требуют доказывать законность пребывания детей без российского гражданства в России, хотя ни в компетенции, ни в полномочия органов образования не входит осуществление миграционного контроля и определения миграционного статуса. Помимо этого, Министерство просвещения не имеет прямой власти над Департаментом образования и науки г. Москвы.

О «порядке приема на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования», утвержденного приказом Министерства просвещения РФ от 2 сентября 2020 г. № 458

В новом порядке Министерства просвещения есть несколько нововведений, которые непосредственно касаются гарантированного Конституцией РФ и международными договорами права на доступ к школьному образованию. Документ содержит одно позитивное изменение, три плохих изменения, несколько скорее плохих, чем хороших, ряд неясностей, а также два серьезных упущения.

Начнем с **позитивного изменения**, которое заключается в артикуляции права преимущественного приема ребенка в ту школу, куда ходят его братья и (или) сестры. Эта норма озвучена следующим образом: *«Проживающие в одной семье и имеющие общее место жительства дети имеют право преимущественного приема на обучение по образовательным программам начального общего образования в государственные*

образовательные организации субъектов Российской Федерации и муниципальные образовательные организации, в которых обучаются их братья и (или) сестры» (пункт 12). Это нововведение повторяет [аналогичное для детских садов](#) и сложно было бы не согласиться с тем, что это разумное и хорошее изменение. К сожалению, инициативу портит фраза «имеющие общее место *жительства*». Почему нельзя было ограничиться фразой «*проживающие в одной семье*»? Разве можно *проживать* в одной семье и иметь при этом разные *места жительства*? К сожалению, это, то ли странное уточнение, то ли бюрократический плеоназм, может добавить сложностей в реализации заявленного права (например, в виде требований со стороны чиновников каких-то документов, что дети имеют общее место жительства).

Первое плохое изменение, хотя, на первый взгляд, почти незаметное, но, на самом деле, очень существенное. Оно заключается в следующем. В старом порядке от 22.01.2014 года указывалось, что среди прочего в заявлении о приеме ребенка в школу родителями (законными представителями) указывается «*адрес места жительства ребенка, его родителей (законных представителей)*» (пункт 9). Это была плохая формулировка, так как не пояснялось, что такое «место жительства» и это оставляло пространство для злоупотреблений чиновников. В то же время эта формулировка все же давала возможность для интерпретации и в том духе, что подразумевается не обязательно то место, где ребенок зарегистрирован по месту жительства, но и где он фактически проживает. Проблема в том, что новом порядке у родителей требуют указывать в заявлении «*адрес места жительства и (или) адрес места пребывания родителя(ей) (законного(ых) представителя(ей) ребенка)*». Иными словами, хотя слово «регистрация» здесь не звучит, но новая формулировка соотносится с миграционными законами и, к сожалению, добавляет пространства для толкования в том духе, что в этом месте заявления необходимо указать именно адрес регистрации по месту пребывания или по месту жительства.

Второе плохое изменение, с одной стороны, выступает продолжением первого, с другой стороны, это уже стопроцентное новшество, которое не имело прецедентов в старом порядке. Так, в пункте 23 нового порядка значится: «*Общеобразовательная организация осуществляет проверку достоверности сведений, указанных в заявлении о приеме на обучение, и соответствия действительности поданных электронных образов документов. При проведении указанной проверки общеобразовательная организация вправе обращаться к соответствующим государственным информационным системам, в государственные (муниципальные) органы и организации*». Иными словами, Министерство просвещения тем самым легализует порочную практику, когда указанный в электронном заявлении на Официальном портале Мэра и Правительства Москвы (www.mos.ru) адрес проживания сразу же проверялся по базе данным постановления на регистрационный и миграционный учет МВД РФ. Обычно такая процедура заканчивается тем, что когда родители, у ребенка которых отсутствует по тем или иным причинам местная регистрация или постановка на миграционный учет, идут в школу, то там им говорят, что их адрес не прошел проверку и они должны предъявить доказательство регистрации. Когда же родители объясняют, что они не могут пока зарегистрировать (или поставить на миграционный учет) ребенка, то им отказывают с размытой формулировкой о предоставлении ими недостоверных сведений.

Третье плохое изменение выступает продолжением антиконституционной направленности прошлого порядка, а именно требования к иностранным гражданам при приеме в школу доказывать право на пребывание в Российской Федерации. Так, в старом порядке иностранным гражданам предписывалось при приеме в школе демонстрировать «*документ, подтверждающий право заявителя на пребывание в Российской Федерации*». Теперь же новый порядок требует «*документ, подтверждающий право ребенка на*

пребывание в Российской Федерации» (пункт 26). Это напрямую противоречит заявленному в пункте 4, где гарантируется, что *«правила приема на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать прием всех граждан, которые имеют право на получение общего образования соответствующего уровня, если иное не предусмотрено Федеральным законом»*. Под Федеральным законом данный порядок имеет в виду Федеральный закон «Об образовании в РФ», где ничего подобного этой норме из пункта 26 нет, как и нет ничего подобного в российском законодательстве в целом. Кроме того, мы уже неоднократно писали, что органы образования не имеют ни полномочий, ни компетенций по определению того, имеет ли право иностранный гражданин, являющийся родителем (законным представителем) ребенка, пребывать в России или нет. То же самое касается и права ребенка, на пребывание в России, которое от ребенка не зависит и кроме того, как Комитет «Гражданское содействие» неоднократно указывал, нет никакого исчерпывающего списка документа, которое бы это право доказывало. Но вместо того, чтобы защитить право ребенка на школьное образование, Министерство просвещения требует, чтобы у ребенка был определенный миграционный статус, который будет устанавливать не имеющие для этого ни полномочий, ни обычно даже базовых знаний директор или кто-то из администрации школы. Указанная норма может вести к ряду абсурдных казусов, когда, например, родитель, являясь российским гражданином, имеет ребенка, являющегося иностранным гражданином, у которого истек, например, срок визы. Получается, что Министерство просвещения считает возможным запретить доступ к гарантированному школьному образованию в том числе и детям российских граждан? Приходится еще раз подчеркнуть, что право на школьное образование это именно гарантированное Конституцией РФ и многочисленными международными договорами право каждого ребенка, которое не зависит от трактовки чиновниками образования миграционных законов и их мнения по поводу миграционного статуса ребенка.

В интересующих нас пунктах, касающихся права на доступ к школьному образованию, есть и еще некоторые **незначительные изменения**, которые сложно охарактеризовать как однозначно негативные, хотя и к позитивным их точно не отнесешь. Так, например, если в старом порядке прием в первый класс детей, проживающих на закрепленной за школой, начинался не позднее 1-го февраля (пункт 14), то в новом порядке уже установлен точная дата – с 1-го апреля (пункт 17). Также уменьшился период приема в школы детей, не проживающих на закрепленной за школой территории. Если раньше такой прием начинался не позднее 1-го июля (пункт 14) и заканчивался не позднее 5-го сентября, то в новом порядке – с 6-го июля (пункт 17) вплоть до того же 5-го сентября.

Есть целый ряд **неясных положений**, которые напрямую не затрагивают право на доступ к образованию, но демонстрируют крайне низкое качество правового “творчества” со стороны Министерства просвещения РФ. Приведем только один пример. Так, в пункте 4 цитируются выдержки из части 2 и части 3, статьи 67 Федерального закона «Об образовании в РФ», а именно: *«Правила приема на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать прием всех граждан, которые имеют право на получение общего образования соответствующего уровня, если иное не предусмотрено Федеральным законом»* и далее: *«Правила приема в государственные образовательные организации субъектов Российской Федерации и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать также прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на закрепленной территории»*. Само по себе второе процитированное положение закона сформулировано не очень ясно, но именно эту часть обычно органы образования трактуют в том духе, что школы должны обеспечить прием всех детей, которые проживают на закрепленной за этими школами территориями. Проблема в том,

что в пункте 10 рассматриваемых правил устанавливается первоочередной порядок предоставления мест в школах для детей отдельных категорий граждан (например, сотрудников МВД РФ) «*по месту жительства*». Возникает вопрос, если уже выше гарантировано право приема в школы для детей, проживающих на закрепленной территории, то что означает этот пункт 10 и зачем он вообще нужен? Если же учесть, что в пункте 9 для детей отдельных категорий граждан прописан «*внеочередной порядок*» приема в «*общеобразовательные организации, имеющие интернат*», в упомянутом пункте 10 речь идет о «*первоочередном порядке*» в обычные школы, в пункте 11, об «*особые права (преимущества) при приеме*», а в части 12 о «*праве преимущественного приема*», то складывается картина, иллюстрирующая отвратительное качество изданного Министерством просвещения РФ нормативного правового акта. Даже один вопрос о том, как соотносятся между собой 1) «*внеочередной порядок*», 2) «*первоочередной порядок*», 3) «*особые права при приеме*» и 4) «*право преимущественного приема*», оставит озадаченным не только любого внимательного читателя этого документа, но, вероятно, введет в ступор любого чиновника этого министерства, включая тех, кто этот порядок разрабатывал. И это лишь один из казусов принятого Министерством просвещения порядка!

Надо отметить также то, что **осталось вне поле зрения** составителей порядка. Прежде всего это 1) вопросы, связанные с получением обязательного общего образования уже совершеннолетними гражданами, которые в силу тех или иных причин не посещали школу. С учетом стремительной в последнее время деградации института вечерних школ это упущение вызывает особую обеспокоенность. Кроме того, 2) разумеется, разработчики порядка обязаны были оговорить, что отсутствие регистрационного и миграционного учета не должно препятствовать приему детей в школы. Хотя, анализируя соответствующие положения порядка, следует заключить, что во втором случае это не случайное упущение, а скорее намеренное игнорирование проблемы со стороны Министерства просвещения.

Подводя итог, необходимо отметить дальнейшее ухудшение нормативной основы, регулирующей прием в государственные и муниципальные школы в Российской Федерации. Введенный Министерством просвещения в действие порядок:

- 1) вносит дополнительные неопределенные положения (можно ли указывать фактический адрес проживания в строку или оставлять незаполненной строку «адрес места пребывания или места жительства? что должно происходить, согласно закону, если указанные в заявлении адрес места пребывания или места жительства не прошел проверку по информационным базам? какие документы подтверждают право на пребывание ребенка, не имеющего российского гражданства, в России?) и повышает риск толкования норм порядка таким образом, что право на школьное образование ставится в зависимость от наличия регистрации или постановки на миграционный учет,
- 2) вводит норму о проверке миграционного статуса ребенка, что никак не соотносится с международным и российским законодательством, так как право ребенка на школьное образование не должно зависеть от его миграционного статуса.
- 3) возлагает на образовательные организации деятельность, на которую они не имеют ни полномочий, ни компетенций (например, проверка миграционного статуса ребенка).

Все перечисленное провоцирует или прямо предписывает сотрудникам органов образования нарушать право ребенка на школьное образование. В целом же следует

заклучить, что рассмотренный нормативный правовой акт демонстрирует крайне низкую правовую грамотность и культуру тех, кто этот порядок разрабатывал и утверждал.

*Константин Троицкий,
аналитик Комитета «Гражданское содействие»*