

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РЕБЕНКА НА ОБРАЗОВАНИЕ, СВЯЗАННЫЕ С МЕСТОМ ЕГО ПРОЖИВАНИЯ

Е. А. Рязанова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

В статье рассматриваются такие аспекты конституционного права на образование ребенка, как доступность по территориальному признаку, влияние административного средства миграционного учета регистрации по месту пребывания и месту жительства на доступ к образовательной организации.

***Ключевые слова:** регистрация по месту пребывания и месту жительства, доступность образовательной организации, право ребенка на образование, зачисление в первый класс.*

Вопрос о влиянии регистрации по месту пребывания и месту жительства, осуществляемой на основании закона «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹, на права ребенка неоднократно рассматривался в специальной литературе, а также привлекал внимание Конституционного Суда РФ. Авторами исследовалась правовая взаимосвязь регистрации ребенка по месту жительства и месту пребывания и возможности реализации ряда конституционных прав, например права на охрану здоровья и медицинскую помощь (существует такое понятие, как прикрепление к поликлинике по месту жительства), на образование². В ст. 2 закона РФ от 25.06.1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»³ определено, что регистрация гражданина Российской Федерации по месту жительства – постановка гражданина Российской Федерации на регистрационный учет по месту жительства, то есть фиксация в установленном порядке органом регистрационного учета сведений о месте жительства гражданина Российской Федерации и о его нахождении в данном месте жительства. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»⁴ раскрывает конституционные положения ст. 43⁵, устанавливая не только общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, но и соответствие его государственным образовательным стандартам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего

¹ Закон РФ от 25.06.1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (ред. от 03.04.2017 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

² Кожухова С. В. Проблемные вопросы правового характера, связанные с приемом детей, не имеющих регистрации по месту жительства, а также детей военнослужащих в общеобразовательные организации // Вестник Самар. гуманитар. академии. Сер. «Право». 2018. № 2 (21). С. 43 – 47; Рязанова Е.А. Влияние регистрации по месту пребывания и месту жительства на права несовершеннолетнего // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2018. № 4; Киселева Е. В., Осипова М.Н. Правозащитный подход к миграции на примере проблем реализации права на образование детьми-мигрантами без регистрации в РФ // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 8. С. 374 - 379.

³ Закон РФ от 25.06.1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (ред. от 03.04.2017 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

⁴ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012 г. № 53. Ст. 7598.

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // СПС «Гарант».

образования⁶. Согласно п. 2 ст. 5 указанного закона, право на образование гарантируется в том числе и независимо от места жительства гражданина. Не только в ст. 67 закона об образовании в РФ, но и в подзаконных актах закрепляется, 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»⁷. Ясность понимания того, что регистрация по месту жительства или пребывания не порождает правовых последствий, внесена Конституционным Судом РФ⁸. Суд разъяснил: во-первых, она – правовое средство государственного миграционного учета граждан; во-вторых, носит уведомительный характер и не служит иным целям; в-третьих, иное понимание регистрации приводит к чрезмерному ограничению прав и свобод граждан.

В самом «Порядке приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования» указано, что правила приема в государственные и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация (п. 4). Формулировка нормы позволяет акцентировать внимание на гарантированную доступность образования именно для граждан, проживающих на закрепленной территории. С.В. Кожухова видит в этом определенное неравенство прав тех, кто не проживает на данной территории⁹.

Напротив, А. П. Бердашкевич, проанализировал не только международные параметры права на образование (это не только его наличие, т. е. физическая и экономическая доступность, но и его приемлемость, адаптируемость, осуществление в состоянии академической свободы, как для учителей, так и для учеников) и федеральные акты, но и нормативно-законодательную основу для реализации права на образование в субъекте РФ (на примере г. Москвы)¹⁰. Автор рассмотрел ситуацию, когда прокуратурой были обжалованы некоторые нормы законодательного акта г. Москвы. Несмотря на видимый первоочередной доступ к поступлению в первый класс, проживающих на закрепленной за школой территорией, был сделан вывод: право на образование не носит дискриминирующего характера, даже несмотря на наличие норм, закрепляющих условия поступления в школу детей в зависимости от проживания или не проживания на определенной территории. В исследовании прямо установлено, что право на образование не есть право поступления в определенную образовательную организацию. «Право на образование не есть право на поступление в конкретную школу»¹¹.

Если рассматривать с позиции доступности образования, выбранная не по месту жительства ребенка школа может, наоборот, создавать дополнительные затраты для получения образования (расходы на проезд, более длительное время на то, чтобы добраться до школы, что влечет в некоторых случаях уменьшение времени на сон, отдых ребенка и т.п.). А с другой стороны, потенциал, который может быть получен в более «сильной» школе, вряд ли можно перевести в простые временные и финансовые затраты.

⁶ Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 01.05.2019 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

⁷ Приказ Минобрнауки России от 22.01.2014 № 32 «Об утверждении Порядка приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования» (ред. от 17.01.2019) // РГ. 2014. № 83.

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713» // СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 783.

⁹ Кожухова С.В. Указ. соч. С. 43 – 47

¹⁰ Бердашкевич А.П. Право на выбор школы // Народное образование. 2011. № 7. С. 18 – 23.

¹¹ Бердашкевич А.П. Указ соч. С. 18, 21.

Для приема в образовательную организацию при зачислении в первый класс требуется предоставить оригинал свидетельства о рождении или документ, подтверждающий родство заявителя (законного представителя ребенка), и свидетельство о регистрации ребенка (иной документ, содержащий сведения о регистрации ребенка). Прием заявлений для граждан, проживающих на закрепленной территории, начинается не позднее 1 февраля и завершается не позднее 30 июня текущего года. Для детей, не проживающих на закрепленной территории, прием заявлений в первый класс начинается с 1 июля текущего года до момента заполнения свободных мест, но не позднее 5 сентября текущего года. Прием детей, не проживающих на закрепленной территории, может начаться раньше указанных сроков, если закончился прием детей, проживающих на закрепленной территории. При этом преимущественным правом обладают дети граждан, имеющих право на первоочередное предоставление места в ООД в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Итак, согласно п. 7 «Порядка приема граждан...» государственные и муниципальные образовательные организации размещают распорядительный акт о закрепленной территории. Данный акт о закреплении образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, городского округа должен быть издан не позднее 1 февраля текущего года. Помимо «Порядка приема граждан...», Минобрнауки¹² опубликовало письмо от 28.06.2012 г. № ИР-535/03 «О правилах приема в ОУ»¹³, в котором отмечено, что при получении общего образования должна быть обеспечена территориальная доступность образовательного учреждения для всех граждан, которые проживают на близлежащей территории и имеют право на получение образования соответствующего уровня. Разъяснение Министерства просвещения названных норм¹⁴ базируется на том, что, если родители «выбрали для ребенка школу в другом муниципалитете или регионе, их право на образование будет «несколько отсрочено»: они могут подать документы в любую школу независимо от регистрации после 1 августа. Дети без регистрации также будут приниматься в школу после 1 августа. При наличии свободных мест прием детей, не зарегистрированных на закрепленной территории, учреждения могут начинать до 1 августа, сразу после окончания приема в 1 класс всех детей, зарегистрированных на закрепленной территории (п. 16 «Порядка приема граждан...»).

Полагаем, использование термина «отсроченного права» вряд ли применимо в стране, где Основной закон содержит положения о высшей ценности прав и свобод человека, а право на образование приобретает особый статус, являясь не только правом, но и обязанностью.

Подтверждение факта проживания происходит путем предоставления свидетельства о регистрации (по формам № 3 либо № 8, определенным административным регламентом¹⁵) или иного документа, содержащего сведения о проживании ребенка. При этом не указано, какие документы могут быть предоставлены. Логично предположить, что за подтверждение может быть принята отметка в паспорте родителя места регистрации. Однако, при раздельном проживании родителей такая презумпция сомнительна, ведь ребенок фактически может проживать только с одним из родителей и по иному адресу.

¹² Указ Президента Российской Федерации от 15.05.2018 г. № 215 (ред. от 26.02.2019 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти»// РГ. 2018. 15 мая.

¹³ Письмо Минобрнауки России от 28.06.2012 № ИР-535/03 «О правилах приема в ОУ» // Вестник образования. 2012. № 14.

¹⁴ Письмо Минпросвещения России от 22.01.2019 г. № 03-140 «О приеме в 1 класс» // Официальные документы в образовании. 2019. № 9.

¹⁵ Приказ ФМС России от 20 сентября 2007 г. № 208 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Полагаем, что формально право ребенка на образование нарушается законодательными актами в сфере образования и сфере миграционного учета граждан. Однако нельзя отрицать, что это право связано с местом проживания (пребывания) ребенка.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // СПС «Гарант».
2. Указ Президента Российской Федерации от 15.05.2018 г. № 215 (ред. от 26.02.2019 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // РГ. 2018. 15 мая.
3. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012 г. № 53. Ст. 7598.
4. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 01.05.2019 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.
5. Закон РФ от 25.06.1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (ред. от 03.04.2017 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.
6. Закон РФ от 25.06.1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (ред. от 03.04.2017 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.
7. Приказ ФМС России от 20 сентября 2007 г. № 208 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // СПС «Консультант-Плюс».
8. Приказ Минобрнауки России от 22.01.2014 № 32 «Об утверждении Порядка приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования» (ред. от 17.01.2019) // РГ. 2014. № 83.
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713» // СЗ РФ. 1998. № 6. Ст. 783.
10. Письмо Минобрнауки России от 28.06.2012 № ИР-535/03 «О правилах приема в ОУ» // Вестник образования. 2012. № 14.
11. Письмо Минпросвещения России от 22.01.2019 г. № 03-140 «О приеме в 1 класс» // Официальные документы в образовании. 2019. № 9.
12. Бердашкевич А.П. Право на выбор школы // Народное образование. 2011. № 7. С. 18 – 23.
13. Киселева Е. В., Осипова М.Н. Правозащитный подход к миграции на примере проблем реализации права на образование детьми-мигрантами без регистрации в РФ // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 8. С. 374 - 379.
14. Кожухова С. В. Проблемные вопросы правового характера, связанные с приемом детей, не имеющих регистрации по месту жительства, а также детей военнослужащих в общеобразовательные организации // Вестник Самар. гуманитар. академии. Сер. «Право». 2018. № 2 (21). С. 43 – 47.
15. Рязанова Е.А. Влияние регистрации по месту пребывания и месту жительства на права несовершеннолетнего // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2018. № 4. С. 164 – 171.

SOME ASPECTS OF THE IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF THE CHILD ON EDUCATION RELATED TO THE PLACE OF ITS ACCOMMODATION

E. A. Ryazanova
Tver state University

The article discusses such aspects of the constitutional right to education of a child as accessibility on a territorial basis, the influence of the administrative means of migration registration at the place of stay and place of residence on access to an educational organization.

Keywords: *registration at the place of stay and place of residence, accessibility of the educational organization, the child's right to education, enrollment in first grade.*

Об авторе

РЯЗАНОВА Елена Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: lena_7765@mail.ru

RYAZANOV Elena – PhD, assistant professor of the chair of constitutional, administrative and customs law of the Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, d.33), e-mail: lena_7765@mail.ru

Рязанова Е.А. Некоторые аспекты реализации конституционного права ребенка на образование, связанные с местом его проживания // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2019. № 3 (59). С. 13 – 19.