

# ПРАВО НА ВЫБОР ШКОЛЫ

**Анатолий Петрович Бердашкевич,**  
государственный советник Российской Федерации первого класса,  
помощник депутата Государственной Думы, кандидат юридических наук

**Право на образование не тождественно праву на поступление в конкретную школу. Правомерен ли существующий в Москве порядок приёма детей в первый класс, в соответствии с которым в первую очередь зачисляются дети, живущие в близлежащих домах, дети-сироты и оставшиеся без попечения родителей ребята, чьи братья и сёстры уже учатся в данной школе, а также дети из малоимущих семей?**

- право на образование • выбор школы • правила приёма • учёт детей
- порядок зачисления • благотворительные фонды • взносы

## Правила приёма

В первый день апреля мамам и папам будущих первоклассников во многих городах нашей страны было не до смеха. Если некоторые школьные двory пустовали, то у ворот других родители начинали дежурить за месяц до назначенной даты. В столице панику создало обращение прокуратуры города. Согласно закону «Об общем образовании города Москвы», вступившему в силу с 1 января 2011 года, в первые классы школ в приоритетном порядке принимают тех, кто зарегистрирован в том же районе или у кого в данной школе учатся старшие братья или сестры. Кроме того, к льготной категории относят сирот, детей из многодетных семей и инвалидов. Но московская прокуратура посчитала, что такие льготы ограничивают в правах остальных детей.

Угроза приостановления действия льгот или их отмена создали ситу-

ацию, когда для зачисления своих детей в престижные школы родители дежурили возле них ночами, в то время как «обычные» учебные заведения пустовали. Особенно «повезло» тем родителям, для которых ближайшая — именно школа, любимая остальным москвичам. Проблема не в дефиците мест в первых классах школ, тем более что, по заверениям властей, на 80 тысяч потенциальных первоклассников приходится 83 тысяч мест. «Все желающие смогут попасть в школу, расположенную недалеко от дома. Число хороших московских школ не ограничивается 30 учебными заведениями, вокруг которых возник ажиотаж, — заявлял пресс-секретарь Департамента образования столицы. — Желание некоторых родителей возить ребёнка через весь город в узкоспециализированные школы часто не оправданно: по мнению психологов и медиков, это негативно влияет на здоровье детей».

Заметим, что с каждым годом ситуация с местами в первых классах московских школ будет становиться все более напряжённой: в ближайшие годы в столице наблюдается ощутимый рост рождаемости.

Правила приёма, включающие право на первоочередное поступление в первый класс для названных категорий детей, установлены практически всеми субъектами РФ. В Екатеринбурге также отправить ребёнка в школу не просто. В связи с тем, что на сайте Управления образования администрации был опубликован документ, отменяющий учёт территориальной принадлежности при приёме детей в первый класс, в Екатеринбурге начался штурм популярных школ. Чтобы записать своих детей в лучшие учебные заведения, родители сутки напролёт дежурили у дверей. По вновь введённым правилам ни тесты, ни прописка теперь значения не имеют. Чиновники считают, что таким образом развивают конкуренцию среди школ. Правила приёма в любые другие классы, в частности в пятые классы гимназий и десятые — лицеев, примерно те же. В Москве эти нормы были закреплены приказом городского Комитета образования № 99 от 15.02.2001 года «О порядке приёма детей в первые классы общеобразовательных учреждений в г. Москве».

Апрельский конфликт между судебной и законодательной властью вскрыл неоднозначность трактовки понятия «право на образование». Мосгорсуд в первом чтении признал незаконным существующий в столице порядок приёма детей в первый класс, согласно которому в первую очередь зачисляются дети, живущие в близлежащих домах, дети-сироты и оставшиеся без попечения родителей, ребята, чьи братья и сёстры уже учатся в данной школе, а также дети из малоимущих семей. Это может быть чревато осложнениями в будущем. Представители столичного образования пытаются объяснить суть дела журналистам: «Школы не могут принимать всех желающих, это нарушение СанПиНов, ведь на каждого ребёнка должно быть отведено определённое пространство — не меньше 13,8 квадратного метра. Кроме того, школа не должна увеличивать контингент, ухудшая условия для детей, которые здесь уже учатся», — объясняет известный московский учитель, директор Центра образования № 548 «Царицыно», член Общественной палаты России Е. Рачевский.

Прокуратура Москвы считает, что всех учеников должны принимать в школы столицы на общих основаниях.

Попробуем уточнить юридико-техническую трактовку норм и принципов законодательства в области образования.

### Право на образование

Каждый имеет право на образование, оно закреплено в статье 43 Конституции РФ. Объём права на образование может быть различен для разных ступеней образования: для дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования. Конституция гарантирует общедоступность и бесплатность обучения в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам выделяет четыре основные характеристики права на образование: наличие, доступность (недискриминация, физическая и экономическая доступность), приемлемость и адаптируемость образования, а также указывает, что право на образование может осуществляться лишь при наличии у преподавателей и учащихся академической свободы.

Основное общее образование в России обязательно. Для исполнения этого конституционного положения нужны совместные усилия государства и родителей ученика. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования, используя свои ресурсы и возможности. В свою очередь, государственная конституционная гарантия общедоступности школьного образования должна иметь ясную процедуру реализации, которую надлежит закрепить в соответствующих нормативных правовых актах. Учебные заведения системы общего образования (школы, гимназии, лицеи и иные) по подведомственности относят, как правило, к субъектам РФ или к муниципальным образованиям, где процедура реализации должна иметь нормативно-правовую поддержку.

Каждый регион вправе на основе своих геополитических, социально-экономических, климатических и других особенностей ввести правила учёта детей и процедуру зачисления детей в учебные заведения системы общего образования, связанную с системой учёта.

### Учёт детей

Закон РФ «Об образовании» относит учёт детей, которые обязательно должны учиться в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов.

В Москве ежегодно с 1 января по 31 марта составляются списки детей по месту их проживания для формирования Единой информационной базы данных о детях, которые должны учиться в государственных образовательных учреждениях и негосударственных образовательных организациях, реализующих общеобразовательные программы. Управы районов ведут учёт детей, обеспечивают работу пунктов приёма информации, составляют на бумажном и магнитном носителях списки и направляют их в органы управления образованием и в расположенные на территории района образовательные учреждения.

### Дополнительные требования

Законом г. Москвы «Об общем образовании в городе Москве» установлены (статья 11) дополнительные требования к приёму в государственные образовательные учреждения города Москвы. В первые классы в первую очередь принимаются дети, проживающие в домах, расположенных в непосредственной близости от школы; дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей; дети из многодетных семей; дети, имеющие братьев и сестёр, обучающихся в данной школе; дети, которым федеральными законами

и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и города Москвы предоставлено преимущественное право при приёме. Перечень домов, расположенных в непосредственной близости от школы, определяется в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти Москвы в области образования.

### Поправки

С 1 января вступили в силу утверждённые Мосгордумой поправки в городской закон «Об общем образовании в Москве»: они реабилитируют отменённые в 2006 году льготы для определённых групп детей при зачислении в первый класс. Первоочередное право на запись в школу будут иметь дети, проживающие в близлежащих к ней домах, сироты, дети из многодетных семей, а также те, чьи братья и сёстры уже учатся в этой школе. По новым правилам, приём детей будет осуществляться в три этапа. Первый этап (с 1 по 31 марта) — зачисление воспитанников, которые учились в дошкольных подразделениях школы. На втором этапе (с 1 апреля по 15 мая) школы будут записывать тех, кто имеет, согласно поправкам Мосгордумы, первоочередное право по «дворовому» и «родственному» принципам. Далее (с 16 мая по 30 августа) будет осуществляться приём всех желающих на оставшиеся свободные места.

### Судебное решение

Прокуратура Москвы оспорила положения цитированного выше текста Закона г. Москвы на основании того, что они нарушают принцип равного доступа всех детей к получению образования, устанавливая дискриминацию по месту жительства или родственным связям. В своём заявлении прокурор указал, что установление преимущественного права при приёме детей в первый класс имеет дискриминационный характер, грубо нарушая права граждан на общедоступность основного

общего образования, и ограничивает право на выбор образовательного учреждения, в связи с чем просил суд признать часть 1 статьи 11 Закона города Москвы «Об общем образовании в городе Москве» в этой части противоречащей федеральному законодательству и не действующей с момента вступления в законную силу, т.е. с 1 января 2011 года.

Суд, заслушав мнения сторон, вынес по итогам рассмотрения решение, согласно которому требования прокуратуры города были удовлетворены. В судебном заседании представители прокуратуры указали, что частью 5 статьи 5 Закона РФ «Об образовании» предусмотрено, что в целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной поддержке, государство полностью или частично несёт расходы на их содержание в период получения ими образования. Категории граждан, которым предоставляется поддержка, порядок и размеры её предоставления устанавливаются федеральными законами для федеральных государственных образовательных учреждений, законами субъектов РФ для образовательных учреждений, находящихся в их ведении, и муниципальных образовательных учреждений.

Таким образом, по мнению заявителя, в законе идёт речь о дополнительных мерах социальной поддержки и социальной помощи, имеющих материальный характер, а установление очередности предоставления мест в школах, реализующих основную общеобразовательную программу, к дополнительным мерам социальной поддержки, предусмотренной законом, не относится. Суд согласился с доводами прокуратуры и указал, что данное решение может быть обжаловано в кассационной инстанции Верховного суда РФ в десятидневный срок.

Предъявители иска не приняли во внимание следующие обстоятельства.

### Право на выбор школы

Все учебные заведения системы общего образования работают по одинаковым федеральным государственным стандартам, используют близкие по содержанию наполнению учебники и методические материалы, одни и те же типовые образовательные программы, единые систе-

мы аттестации. Следовательно, формально обучение в одном учебном заведении не отличается от учёбы в другом, поэтому в целом право на образование не нарушено, если вместо одной школы ученику предлагают другую. Это ограничивает право на выбор школы, но не право на образование. Но право на выбор школы всегда для кого-то будет ограничено, поскольку всегда ограничено количество посадочных мест в школе. Не могут же все школьники Москвы учиться только в элитных учебных заведениях. Поневоле нужно распределять учеников среди разных школ, поэтому нужно устанавливать правила такого распределения. Это потребность жизни, а не прихоть законодателя.

Когда вместо учеников, проживающих в домах в непосредственной близости от школы, зачисляются дети, проживающих в отдалённых районах города, то тем самым уменьшают доступность образования для всех. Обе категории учащихся неоправданно увеличивают свой путь к школе, а это и временные затраты, и возрастание физической нагрузки на ребёнка, и снижение безопасности в пути для младших школьников. Нагрузка на детей и родителей многократно возрастает, если дети из одной семьи учатся в разных, удалённых от дома школах.

На основании приведённых примеров можно полагать, что нормы закона г. Москвы «Об общем образовании в городе Москве» не ущемляют общих прав учеников на получение образования, скорее наоборот, их отмена приведёт к снижению доступности образования. Требования прокуратуры расходятся с санитарными нормами<sup>1</sup>: рекомендуется предусмотреть пешеходную доступность

<sup>1</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 29 декабря 2010 г. № 189 г. Москва «Об утверждении СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях».

школы не более 500 м, а если добираться на транспорте, то время в пути не должно превышать 30 минут в одну сторону. Подвоз учащихся осуществляется специально выделенным транспортом, предназначенным для перевозки детей.

Как раз этим и руководствовалась Мосгордума, принимая порядок зачисления детей в первый класс. Когда ребёнок ездит в школу за несколько кварталов или топаёт пешком через проезжую часть, он подвергается серьёзной опасности. Ребёнок должен учиться как можно ближе к дому. А если в эту школу его записать невозможно из-за того, что места заняты ребятами, живущими в других районах, это уже нарушает законные права ребёнка не только на образование, но и на сохранность жизни и здоровья. Школа должна обслуживать конкретное место проживания людей, точно так же как поликлиника, которая обслуживает район. В случае отмены преференций родителям с двумя и более детьми, возможно, придётся развозить их по утрам в разные школы. Младшие братья и сёстры в школе будут лишены поддержки старших, а утренний подъём для многодетной семьи должен быть намного раньше, чем в семьях с одним ребёнком, чтобы успеть всех развезти до начала занятий и не опоздать при этом на работу.

Как правило, популярность учебного заведения обусловлена его деловой репутацией. Родители хотят устроить своих детей в школу, которая известна своей хорошей дисциплиной или качеством преподавания либо имеет другие достоинства. Но тогда и отказ родителям в приёме их ребёнка в такое учебное заведение нельзя рассматривать как нарушение прав ребёнка на образование, скорее это можно квалифицировать как недопуск к использованию преференций в его обучении. Конституция РФ содержит прямой запрет на улучшение условий для одних граждан за счёт ущемления законных прав и интересов других россиян. Поэтому и по приведённым основани-

ям можно сделать вывод о неправомерности решения Мосгорсуда относительно положений статьи 11 Закона г. Москвы «Об общем образовании в городе Москве». Неправильно квалифицировать положения статьи как нарушающие право на образование и противоречащие федеральному законодательству.

Общие требования к приёму граждан в общеобразовательные учреждения установлены Законом РФ «Об образовании», а также типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов. Правила приёма в государственные и муниципальные образовательные учреждения на ступени начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования должны обеспечивать приём всех граждан, которые проживают на определённой территории и имеют право на получение образования соответствующего уровня. Федеральный закон указывает, что совершеннолетние граждане Российской Федерации имеют право на выбор образовательного учреждения и формы получения образования. На несовершеннолетних закон такое право не распространяет.

Приведённые выше цитаты из текста Закона РФ «Об образовании» убеждают, что закон города Москвы «Об общем образовании в городе Москве» не противоречит букве и духу федерального законодательства.

## **Взносы**

Сегодня в Москве насчитывается около полутора тысяч школ. Среди них несколько десятков престижных школ, гимназий и лицеев, куда родители стремятся всеми правдами и неправдами записать своего ребёнка. Несмотря на нездоровый ажиотаж, в отдельные престижные школы сегодня можно попасть, сделав «добровольно-принудительный» взнос в благотворительный фонд при школе.

По данным Всероссийского фонда образования, поступление в обычную школу с хорошим репутацией может стоить от 20 до 30 тысяч рублей, а для лицея или гимназии сумма вырастет до 50–60 тысяч рублей. Приём в школу, имеющую неформальный статус «элитной», обойдётся, по оценкам Общества защиты прав потребителей образовательных услуг, в 150 тысяч руб. Ситуация, когда в администрации школы родителям дают реквизиты фонда и говорят: «В следующий раз приходите с квитанцией о перечислении денег, и мы решим вопрос с зачислением вашего ребёнка», пока ещё достаточно распространена.

Понятно, что если от перечисления денег в фонд школы зависит зачисление ребёнка, то это прямое нарушение закона, предложение помочь школе возможно только после того, как ребёнок поступит в первый класс. И в большинстве случаев школы просят родителей помочь не от хорошей жизни.

Схема привлечения дополнительных средств через благотворительные фонды поддержки образования законна, и ещё несколько лет на-

зад такие фонды существовали при 30–40% московских школ. Но после того как в прошлом году сменилось руководство города (и департамента образования, в частности), из-за нарастающего числа сигналов о злоупотреблениях, связанных с деятельностью благотворительных фондов, их количество сократилось наполовину.

Департамент образования провёл недавно на своём сайте опрос на тему «Участие родителей в улучшении условий получения образования». 93% респондентов ответили, что оказывали помощь образовательным учреждениям в той или иной форме. 84% убеждены, что родители могут и должны оказывать помощь школе. 59% родителей в планировании расходов добровольных пожертвований не участвовали. 45% опрошенных находят существующую схему отчётов непрозрачной и непонятной, причём 39% не считают, что внесённые средства потрачены целесообразно. Отсутствие чёткого регламента правил приёма приводит к дополнительным семейным затратам. **НО**