

УДК 342

***ПРАВО ЧЕЛОВЕКА НА ОБРАЗОВАНИЕ И ПОЛНОМОЧИЯ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ
ЕГО ДОШКОЛЬНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ***

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

Краснодар, Россия

Аннотация: Рассматривается право человека на образование как одно из фундаментальных прав, закрепленных в международных документах и конституциях, и в этом контексте исследуется проблема реализации права на дошкольное образование в России. Анализируются нормы международно-правовых актов, Конституции России, федеральных законов, решения органом местного самоуправления, научные труды по заявленной теме. Отмечается, что дошкольное образование не является обязательным, что составляет одну из причин недостаточно внимания к нему со стороны органов власти, в результате чего уже длительное время в России значительная ощущается нехватка детских садов. Обосновываются предложения по решению этой проблемы. Автором частично использованы некоторые суждения, опубликованные ранее.

Ключевые слова: право на образование, декларация, конституция, дошкольное образование, детские сады, органы местного самоуправления.

***HUMAN RIGHT EDUCATION AND AUTHORITY
LOCAL GOVERNMENT BODIES TO PROVIDE
ITS PRESCHOOL COMPONENT***

Uporov I.V.

Doctor of History, Candidate of Law, Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia
Krasnodar, Russia

Resume: The human right to education is considered as one of the fundamental rights enshrined in international documents and constitutions, and in this context the problem of the realization of the right to preschool education in Russia is investigated. The article analyzes the norms of international legal acts, the Constitution of Russia, federal laws, decisions by the local government, scientific works on the stated topic. It is noted that preschool education is not compulsory, which is one of the reasons for insufficient attention to it from the authorities, as a result of which for a long time in Russia there has been a significant shortage of kindergartens. Proposals for solving this problem are substantiated.

Key words: the right to education, declaration, constitution, preschool education, kindergartens, local government bodies.

Право человека на образование относится к числу основных прав человека, зафиксированных как во Всеобщей декларации прав человека, принятой ООН в 1948 г., так в конституциях большинства стран мира, в том числе в России. Однако нужно иметь в виду, что такое право стало общепризнанным сравнительно недавно, если судить, конечно, по историческим меркам. В этой связи нужно заметить, что по окончании Второй мировой войны, мировое сообщество, основываясь на страшных ее последствиях, и прежде всего в гуманитарной сфере, обратилось к необходимости решать проблему гарантий фундаментальных прав человека. Вот тогда право на образование и было включено в этот перечень.

Совершенно очевидно, что это произошло не случайно. Дело в том, что право человека на образование, на получение определенном возрасте (период детства, отрочества, юности) системных знаний об окружающем мире и опре-

деленных практических навыков во многом, а нередко самым решающим образом влияют на дальнейшую судьбу человека. Поэтому помимо отмеченной выше Всеобщей декларации прав человека, это право было закреплено позже (с акцентом на отдельные аспекты его реализации) и в других международных актах, как мирового, а так и регионального значения – таких, как Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (принят Советом Европы в 1950 г.), Пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят в ООН в 1966 г.), Конвенция о правах ребенка (принята в ООН в 1989 г.) и др.

Указанные документы включают в себя ключевые основные стандарты, которые собственно и определяют содержание права человека на образование (причем здесь нужно сделать оговорку, которая заключается в том, что, говоря о праве на образование, имеется в виду прежде всего «право на *получение* образование). Какие же стандарты заключаются в нормах международного права? Непременными стандартами являются обязательность и бесплатность *начального* образования, что вполне объяснимо, поскольку в современном мире человек, не умеющий ни читать, ни писать, вряд ли может состояться как личность. К стандартам права на образование относятся также открытость и доступность для всех *среднего* образования, и в данном случае имеется в виду как право на получение общего образования, так и право на получение профессионального среднего образования. Помимо этого, к рассматриваемым стандартам относятся также доступность высшего образования, но в данном случае речь не идет о всеобщем охвате высшим образованием – его можно получить по результатам конкурсного отбора претендентов на обучение в вузе; помимо этого, в международных актах затрагиваются приоритетные цели, которые ставятся перед образовательными учреждениями, к которым относятся всесторонне развитие личности, уважение к правам человека, содействие взаимопониманию, дружбе между студентами - представителями разных наций, этнических и религиозных групп.

В России право на образовании гарантировалось в советских конституциях (Конституции СССР 1936 и 1977 гг.). После распада советского государства в 1991 г. эта традиция была продолжена. Соответствующие нормы содержатся во всенародно принятой в 1993 г. Конституции России [4]. В этом акте в ст. 43 указывается, что «каждый имеет право на образование». Здесь под термином «каждый», как нам представляется, имеется в виду любой человек, физически способный к обучению в соответствующих образовательных учреждениях. Далее в рассматриваемой норме формулируется следующее положение: «Гарантируются общедоступность и бесплатность *дошкольного* (выделено нами – *Авт.*), основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях» [4].

В этой связи нужно заметить, что в литературе по проблематике, связанной с содержанием и реализацией права россиян на образование речь идет обычно о среднем общем (школьном) образовании, среднем профессиональном образовании и о высшем профессиональном образовании. Что же касается права на дошкольного образования, то ему внимания уделяется значительно меньше. Очевидно, что такое положение обусловлено рядом причин, среди которых выделяется необязательность дошкольного образования - в отличие, согласно ст. 43 Конституции России, от основного общего образования, которое расценивается как минимальный образовательный уровень и которым обязаны овладеть все граждане нашей страны, соответственно родители (и другие опекуны) обязаны принять необходимые меры для получения ребенком такого уровня образования. Исходя из этой обязанности, органы публичной власти всех уровней (федерального, регионального, муниципального) принимает необходимые меры для реализации жителями России указанной обязанности, а именно строит и обеспечивает функционирование общеобразовательных школ (школьное образование).

Но вот с дошкольным образованием ситуация складывается сложнее – детских садов и яслей хватает далеко не во всех муниципальных образованиях (в настоящее время в России насчитывается бол 22 тысяч муниципальных образований, но полномочия решать данный вопрос имеют только муниципальные районы, городские и муниципальные округа). При этом в важности дошкольного образования никто не сомневается, однако на практике право на дошкольное образование не может быть в полной мере реализовано без соответствующей социальной инфраструктуры, которая, в свою очередь, является производной от финансовых возможностей органов власти и соответствующей нормативно-правовой базы в данной сфере общественных отношений.

И в этой связи следует отметить, что в России дошкольное образование как предмет законодательного регулирования длительное время практически отсутствовало, во всяком случае, в первом федеральном законе об образовании (Закон РФ «Об образовании» 1992 г. [2]) этот вид образования фактически только декларировался и не было какой-либо конкретики в части реализации этого права ввиду нехватки мест в действовавших детсадах или в отсутствии таковых вообще. Например, в ст. 18 указывалось, что «для воспитания детей дошкольного возраста, охраны и укрепления их физического и психического здоровья, развития индивидуальных способностей и необходимой коррекции недостатков развития в помощь семье действует сеть дошкольных образовательных учреждений» [2]. Однако ни об обязанностях органов местного самоуправления, ни об ответственности должностных лиц за необеспечение такого права, ни об источниках финансирования детсадов ничего не говорилось. Такое положение, по мнению Е.В. Буслова и З.П. Дацинской, объяснялось «несопоставимостью» этого уровня образования со всеми другими уровнями [1, с. 85]. В целом этом законе (Закон РФ «Об образовании» 1992 г.) специально дошкольному образованию уделена всего одна, очень краткая по объему, статья (ст. 18), где, к тому же, акцент делался на воспитании, а не на образовании, что некоторым образом противоречило измененной концепции в системе

образовании, да и предмету регулирования самого закона. Для сравнения: в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании 1973г. дошкольному воспитанию в детских дошкольных учреждениях была посвящено отдельная глава.

Если иметь настоящее время, то действует новый (2012 г.) ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», то ситуация изменилась к лучшему. Так, согласно ч. 1,2 ст. 64 этого закона дошкольное образование направлено на формирование общей культуры, развитие физических, интеллектуальных, нравственных, эстетических и личностных качеств, формирование предпосылок учебной деятельности, сохранение и укрепление здоровья детей дошкольного возраста; образовательные программы дошкольного образования направлены на разностороннее развитие детей дошкольного возраста с учетом их возрастных и индивидуальных особенностей, в том числе достижение детьми дошкольного возраста уровня развития, необходимого и достаточного для успешного освоения ими образовательных программ начального общего образования, при этом освоение образовательных программ дошкольного образования не сопровождается проведением промежуточных аттестаций и итоговой аттестации обучающихся [7]. Важным представляется также содержащееся в ст. 65 положение о том, что в родительскую плату (за присмотр и уход за детьми) не допускается включение расходов на реализацию образовательной программы дошкольного образования.

Вместе с тем данный закон не регулирует вопроса о соотношении уровней дошкольного и начального школьного образования, что вкупе с указанной выше необязательностью дошкольного образования, когда дети приходят в школу без дошкольного образования, создают определенные сложности в начале обучения детей, начиная с первого класса общеобразовательной школы. Но этот вопрос действительно сложный, и в целом новый закон об образовании сделал, конечно, серьезный шаг вперед в регулировании дошкольного образования.

Еще более сложным является вопрос реализации образовательного процесса в дошкольных учреждениях, где на первый план выступают органы местного самоуправления. Так, в соответствии с п. 11 ч. 1 ст. 15 и п. 13 ч. 1 ст. 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. [6] к вопросам местного значения муниципального района, муниципального округа и городского округа относятся организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования на территориях соответственно муниципального района, муниципального округа и городского округа. Эти нормы содержатся также в уставах муниципальных образований.

Однако собственных бюджетных средств на строительство детских садов и яслей у абсолютного большинства муниципальных образований нет. В результате долгое время формировались огромные очереди в муниципальные дошкольные учреждения. Правительство РФ в этой связи периодически, когда ситуация становится очень сложной, принимает чрезвычайные, по сути, меры, направляя целевым образом финансовые средства из федерального бюджета для решения данной проблемы. В частности, в 2013 г. было выделено 50 млрд рублей, и тогда было заявлено, что проблема очередей в детские сады должна решиться к 2016. Однако проблема оставалась актуальной. В последний раз в 2019 г. из федерального бюджета было выделено 36 млрд рублей для 83 регионов России для строительства и оборудования дошкольных учреждений, и при этом вновь звучали весьма оптимистические заверения – так, от имени Правительства было заявлено, что очереди в ясли исчезнут к 2021 г. [5]. Но позади уже четыре месяца 2021 г., а очереди остаются.

Однако вряд ли эффективно таким образом решать эту перманентно возникающую проблему, тем более, что акцент на местах все больше делается не на строительство новых учреждений («с нуля»), а на уплотнение, в том числе путём пристроек, действующих детских садов, что заведомо ухудшает условия пребывания в них детей. Помимо этого, искажается мотивация муниципальных образований самостоятельно решать данную проблему, порождает иждивенче-

ское настроение – дескать, куда государство не денется, все равно выделит деньги. Кроме того, в муниципальных образованиях как правило, не хватает ресурсов местных строительных организаций, чтобы в короткие сроки осваивать большие средства на строительстве новых детских садов. С учетом изложенного мы полагаем, что целесообразнее осваивать средства федерального бюджета путем создания специализированных ГУП на уровне субъектов Федерации с целью, во-первых, более эффективного освоения бюджетных средств и, во-вторых, снизить потенциальный коррупционный фактор, учитывая, что на уровне субъектов Федерации контроль за расходованием бюджетных средств более действенный.

При этом акцент, на наш взгляд, должен быть сделан на строительстве дошкольных образовательных организаций в отдаленных от крупных городов населенных пунктах – там, где в силу сложившихся обстоятельств отсутствует активное экономическое развитие. А в крупных же городах следует, на наш взгляд, обязать строительные организации участвовать в возведении объектов социального назначения (школы, детсады, поликлиники). Ранее в советский период строительные тресты обязаны были по установленной норме (на определенное количество жителей) строить такие объекты. Сейчас, в рыночной экономике, этот метод неприемлем. Однако в крупных городах получается парадокс: органы местного самоуправления в соответствии с Градостроительным кодексом РФ сначала дают разрешение на строительство жилых массивов, строительный бизнес получает огромные прибыли, не участвуя в решении социальных проблем, которыми приходится заниматься государству из бюджетных средств. В этой связи предлагается в законодательном порядке на федеральном уровне установить определенную норму, вероятно, в долях от каждого квадратного метра возводимой жилой площади, согласно которой организации строительного бизнеса, получая разрешение на строительство жилищных комплексов, должны отчислять денежные средства по этой норме в целевой фонд социального развития данного муниципального образования.

Библиографический список:

1. Буслов Е.В., Дацинская З.П. Особенности регулирования образовательных отношений на уровне дошкольного образования // Ежегодник российского образовательного законодательства. М.: ФЦ образоват. законодательства, 2006. С. 75-93.
2. Закон РФ от 10.07.1992 N 3266-1 "Об образовании" (недействующий) // СПС "КонсультантПлюс" (дата обращения: 30.04.2021 г.).
3. Ковальский А. Детские сады. Бесконечная очередь // 24СМИ. 2013. 20 июня (электронное издание / <https://24smi.org/news/10796-detskie-sady-beskonechnaya-ochered.html> (дата обращения: 30.04. 2021 г.).
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС "КонсультантПлюс" (дата обращения: 30.04.2021 г.).
5. Министр труда Тропилин: очереди в ясли исчезнут к 2021 году // Российская газета. 2019. 29 января.
6. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.04.2021 г.).
7. Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 24.03.2021 г.) "Об образовании в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.04.2021 г.).

Оригинальность 81%