

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Уральский государственный экономический университет»

На правах рукописи



Виладчева Мария Николаевна

**ПРАВО НА ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

Специальность: 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки
(юридические науки)

*Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук*

Научный руководитель
доктор юридических наук, доцент
Савоськин Александр Владимирович

Екатеринбург, 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. Понятие, регулирование и место права на дошкольное образование в системе конституционных прав и свобод человека	19
1.1. Право на дошкольное образование как субъективное конституционное право	19
1.2. Право на дошкольное образование в системе конституционных прав и свобод	45
1.3. Конституционно-правовое регулирование права на дошкольное образование в Российской Федерации и в зарубежных странах.....	68
Глава 2. Субъекты конституционно-правовых отношений в сфере дошкольного образования	92
2.1. Дети и их родители (законные представители) как субъекты обеспечения и реализации конституционного права на дошкольное образование	92
2.2. Дошкольные образовательные организации как субъекты обеспечения и реализации конституционного права на дошкольное образование	106
2.3. Органы государственной власти и местного самоуправления как субъекты обеспечения конституционного права на дошкольное образование	128
Глава 3. Конституционно-правовые гарантии права на дошкольное образование	159
3.1. Конституционно-правовые гарантии доступности дошкольного образования	159
3.2. Конституционно-правовые гарантии бесплатности дошкольного образования	182
3.3. Конституционно-правовые гарантии качества предоставления дошкольного образования	198

Заключение	212
Список использованных источников	219
Приложение А. Анкета для проведения опроса родителей (законных представителей) и педагогов дошкольных образовательных организаций	279
Приложение Б. Анкета для проведения опроса педагогов дошкольных образовательных организаций об этнокультурных и языковых особенностях дошкольного образования	282
Приложение В. Сравнительная таблица правового регулирования дошкольного образования в России и зарубежных странах	284
Приложение Г. Проект Федерального закона «О дошкольном образовании в Российской Федерации»	285

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В любом цивилизованном обществе образование является значимым благом, затрагивающим обширный комплекс сфер деятельности личности: воспитание и обучение, приобретение знаний, умений, навыков и ценностных установок, интеллектуального, духовно-нравственного и творческого развития.

Уникальность российского опыта заключается в самом факте признания в Конституции Российской Федерации¹ (далее – Конституция РФ) права на дошкольное образование, поскольку, например, в Конвенции о правах ребенка 1989 г.² закреплены гарантии бесплатности и обязательности исключительно основного общего образования, при этом положения, устанавливающие гарантии дошкольного образования, отсутствуют. Аналогичная ситуация прослеживается и в подавляющем большинстве зарубежных конституций.

Прямое закрепление в ст. 43 Конституции РФ права на общедоступное и бесплатное дошкольное образование не является случайностью и предопределяет его высокую значимость, а также обязанность государства сформировать эффективные гарантии реализации данного права. Лишь закрепления права на дошкольное образование на уровне конституционной нормы недостаточно, требуется разработка действенного правового механизма его реализации, без которого любое право может остаться декларативным.

Увы, весьма скромное регулирование права на дошкольное образование в ключевом Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон «Об образовании») и объемное, но разрозненное подзаконное регулирование отдельных аспектов

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://pravo.gov.ru>

² Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989; вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

³ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

реализации данного права привели к многочисленным правовым пробелам и коллизиям в части требований к дошкольным образовательным организациям, их организационно-правовым формам, типам групп в дошкольных образовательных организациях; разграничения полномочий между различными уровнями власти в вопросах организации и управления дошкольным образованием и т. д.

Все это негативным образом сказывается на реализации данного конституционного права, придает импульс непрекращающимся судебным разбирательствам в вопросах соблюдения конституционных гарантий права на дошкольное образование, что настоятельно требует глубокого изучения сущности права на дошкольное образование как субъективного конституционного права и специфики его воплощения на практике.

По-прежнему проблемными остаются вопросы обеспечения доступности и бесплатности дошкольного образования, что вновь отметил Президент РФ в своем Ежегодном послании к Федеральному Собранию РФ 29 февраля 2024 года⁴.

Сложность реализации конституционного права на дошкольное образование обусловлена и тем фактором, что на сегодняшний день в России существует множество схожих с дошкольным образованием форм обучения и воспитания детей дошкольного возраста: семейное образование (в том числе без реализации учебной программы дошкольного образования); семейные дошкольные группы; центры развития ребенка; корпоративные детские сады и другие формы, которые не обрели ни глубокого научного осмысления, ни должного правового регулирования.

Показательно, что Минобрнауки РФ в 2024 году выступило с инициативой создания детских игровых комнат или корпоративных дошкольных образовательных организаций для обучающихся и преподавателей высших учебных заведений⁵. В некоторых университетах такие дошкольные образовательные организации уже функционируют. Существуют они и в ряде крупных российских компаний, которые успешно внедряют опыт корпоративных

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.02.2024 // СПС КонсультантПлюс.

⁵ Минобрнауки предложило создавать детские комнаты в ВУЗах. URL: <https://www.rbc.ru/society/11/02/2024/65c8a2c09a7947dd47d641e3> (дата обращения: 14.02.2024).

дошкольных организаций для привлечения и удержания квалифицированных кадров⁶. Однако должного научного осмысления и нормативной регламентации эти инициативы до настоящего времени еще не получили, а сами они не стали массовым явлением.

Остаются малоизученными вопросы правового регулирования функций и услуг (гражданско-правовых и публично-правовых) в процессе предоставления дошкольного образования. Вызывают множество споров проблемы определения и разграничения полномочий различных органов власти в вопросах государственного регулирования дошкольного образования: учет детей, их постановка в электронную очередь, нормативы бюджетного финансирования разных уровней, предоставление льгот и т. д.

Тематику исследования актуализируют и конституционные новеллы 2020 года, закрепляющие детство как основополагающую ценность, ключевую составляющую формирования личности. Внедренная в материю ч. 4 ст. 67 Конституции РФ норма о приоритете детей в государственной политике России, создании государством условий, «способствующих всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности», во многом остается декларативной.

В данной связи особый научный интерес представляет соотношение права на дошкольное образование с иными конституционными правами и свободами, прежде всего, с правом на защиту семьи, материнства, отцовства и детства; создание условий для достойного воспитания детей в семье с правом родителей ребенка на обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, правом на труд родителей детей дошкольного возраста и др.

В Российской Федерации дошкольное образование является первой ступенью системы получения образования как многокомпонентного и непрерывного процесса, состоящего из поэтапного освоения различных уровней образования. Поэтому перед юридической наукой стоит задача поиска

⁶ Детский сад УрФУ. URL: <https://urfu.ru/ru/about/units/pp1/detskii-sad-urfu/> (дата обращения: 13.02.2023).

содержания права на дошкольное образование (в условиях взаимодействия ряда элементов: воспитания, обучения, присмотра и ухода за ребенком), а также действенных правовых средств, способных обеспечить его эффективную реализацию. Безусловно, последняя является условием гармоничного развития личности и становления полноценного гражданина своего отечества и полноправного члена общества.

Степень научной разработанности темы исследования. До настоящего времени фундаментальных юридических научных исследований, посвященных изучению непосредственно права на дошкольное образование, не проводилось ни в конституционном праве, ни в отраслевых юридических науках. Поэтому автором диссертационного исследования за основу взяты научные разработки в сфере правовой природы субъективного права и структуры его правомочий, а также достижения доктрины о конституционном праве на образование как общей категории.

При выстраивании категории субъективного права на дошкольное образование, структуры его правомочий в качестве основы были использованы работы ученых-исследователей общей теории права: С. С. Алексеева, Н. Г. Александрова, В. В. Лазарева, А. В. Малько, М. Н. Марченко, Н. И. Матузова, Л. А. Морозовой, О. В. Пискуновой, М. С. Строговича, В. М. Сырых и других, посвященные концептуальным вопросам понимания природы и структуры прав человека.

В вопросах изучения права на дошкольное образование в системе конституционных прав и свобод, его конституционно-правового регулирования в Российской Федерации и за рубежом использовались подходы к природе и содержанию конституционных прав и свобод человека следующих авторов: С. А. Авакьяна, М. В. Баглая, А. В. Безрукова, Н. В. Витрука, Л. Д. Воеводина, А. И. Кима, А. Н. Кокотова, И. А. Кравца, О. Е. Кутафина, П. Е. Недбайло, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой, Е. М. Хохловой, В. М. Эбзеева и др.

При анализе тематики субъектного состава правоотношений в сфере дошкольного образования дополнительно использовались комплексные

доктринальные исследования ученых в области юридического представительства; специфики правового статуса некоммерческих организаций; разграничения полномочий и компетенции между различными органами власти, среди которых стоит выделить К. Е. Антонову, А. В. Винницкого, Е. В. Ерохину, В. В. Киреева, О. А. Кожевникова, П. И. Кононова, О. В. Купцову, Б. М. Лазарева, М. С. Майорову, Ю. С. Поварова, И. Ф. Сюзбарева, А. Н. Тарасову, Т. А. Тухватуллина, В. Е. Чиркина, В. И. Фадеева, М. А. Шафира.

Вопросы обеспечения, реализации, охраны и защиты прав и свобод граждан рассматриваются в трудах А. С. Автономова, О. Н. Бондаря, В. Д. Зорькина, В. В. Киреева, М. И. Кукушкина, А. В. Савоськина и др.

Различные аспекты содержания и реализации общего конституционного права на образование нашли отражение в работах Е. С. Аничкина, В. В. Богданова, Т. В. Грачевой, Т. А. Гаврилиной, С. В. Демановой, Л. А. Дольниковой, Г. А. Дороховой, М. А. Егуповой, М. С. Задворной, М. А. Задориной, О. М. Ильиной, О. Е. Калпинской, А. А. Кирилловых, А. А. Корнеева, С. Э. Либановой, Т. Н. Матюшевой, И. Ф. Никитиной, С. М. Рукавишниковой, Г. С. Рустиковой, М. В. Смирновой, О. В. Стульниковой, О. А. Тепляковой, В. С. Хижняк, Л. А. Цыганковой, В. И. Шкатулла и др.

Однако диссертационных исследований, посвященных исследованию непосредственно права на дошкольное образование, в юридической науке до настоящего времени не проводилось. Поэтому данное исследование нацелено на восполнение доктринального пробела в этой сфере.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся при реализации конституционного права на дошкольное образование в Российской Федерации.

Предмет диссертационного исследования составляет содержание конституционного права на дошкольное образование в Российской Федерации и организационно-правовой механизм и формы его реализации в совокупности теоретических основ, нормативно-правового регулирования и правоприменительной практики.

Целью диссертационной работы является установление понятия права на дошкольное образование как субъективного конституционного права, определение пределов его содержания (объема правомочий), форм реализации, перечня и правового положения участников отношений в сфере дошкольного образования, а также выявление проблем, препятствующих реализации конституционного права на дошкольное образование и разработке мер по их разрешению.

В соответствии с целью был определен следующий спектр задач:

- 1) сформулировать определение и установить содержание права на дошкольное образование как субъективного конституционного права;
- 2) выявить правомочия, образующие конституционное право на дошкольное образование;
- 3) установить место права на дошкольное образование в системе конституционных прав и свобод человека;
- 4) проанализировать конституционно-правовое регулирование права на дошкольное образование в Российской Федерации и соотнести его с имеющимися зарубежными практиками;
- 5) определить особенности правового положения участников конституционно-правовых отношений в сфере дошкольного образования;
- 6) исследовать возможные формы реализации конституционного права на дошкольное образование;
- 7) установить конституционно-правовые гарантии реализации общедоступности, бесплатности и качества дошкольного образования;
- 8) предложить меры оптимизации правового регулирования конституционного права на дошкольное образование, в том числе разработать проект Федерального закона «О дошкольном образовании в Российской Федерации».

Методологическую основу диссертационного исследования составили общенаучные методы, позволившие осуществить научное обобщение теоретических данных: диалектический метод, анализ, синтез; наблюдение за

правовым явлением: индуктивный и дедуктивный методы, метод классификации, метод аналогии. Помимо общенаучных методов в работе активно использовались частно-научные методы познания, включая метод построения юридических конструкций, социологический, статистический, сравнительно-правовой метод исследования, формально-юридический, лингвистический, системно-структурный методы.

Общенаучные методы использовались применительно к изучению сущности и основных характеристик конституционного права на дошкольное образование, установлению места права на дошкольное образование в системе конституционных прав и свобод человека, определению особенностей субъектного состава дошкольных образовательных отношений, а также в целях изучения возможных форм реализации конституционного права на дошкольное образование. Социологический и статистический методы использовались при проведении опроса респондентов в части обеспечения доступности дошкольного образования и отдельных параметров его реализации дошкольными муниципальными образовательными организациями. Формально-логический метод применялся при изучении всех правовых явлений, входящих в предмет исследования. Лингвистический метод применялся при формировании понятийного аппарата, характерного для публично-правовой науки. Системно-структурный метод позволил изучить конституционное право на дошкольное образование в Российской Федерации и правовой механизм его реализации во взаимосвязи его элементов между собой и внешними факторами. Сравнительно-правовой метод позволил выявить уникальность отечественного опыта регламентации права на дошкольное образование в сравнении с зарубежными практиками. Метод правового моделирования был использован при разработке проекта Федерального закона «О дошкольном образовании в Российской Федерации» и формулировании предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Применение данных методов позволило провести комплексное научное исследование содержания конституционного права на дошкольное образование,

выявить проблемы, препятствующие его реализации, и разработать предложения по их разрешению, а также обеспечить достоверность полученных выводов и обоснованность предложений по совершенствованию законодательства.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

1) сформулировано определение понятия и раскрыто содержание конституционного права на дошкольное образование как комплексного права, охватывающего взаимосвязанную деятельность по воспитанию, обучению, присмотру и уходу в целях подготовки детей к следующей ступени образования;

2) выявлены правомочия, образующие право на дошкольное образование как субъективное конституционное право;

3) установлено место права на дошкольное образование в системе конституционных прав и свобод человека и доказана его тесная взаимосвязь с конституционным правом детей жить и воспитываться в семье и конституционным правом родителей на труд;

4) доказана уникальность отечественного опыта конституционного закрепления права на дошкольное образование в сравнении с законодательством зарубежных государств;

5) определены особенности правового положения детей и их родителей (законных представителей) как участников отношений в сфере дошкольного образования;

6) определены особенности правового положения и разновидности образовательных организаций и физических лиц, оказывающих услуги в сфере дошкольного образования;

7) установлена роль государственных органов и органов местного самоуправления в обеспечении конституционного права на дошкольное образование;

8) исследованы возможные формы реализации конституционного права на дошкольное образование и сформулированы выводы о недостатках

законодательного регулирования семейной и альтернативных форм реализации дошкольного образования;

9) исследованы существующие и предложены дополнительные конституционно-правовые гарантии реализации общедоступности, бесплатности и качества предоставления дошкольного образования.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. Право на дошкольное образование как субъективное конституционное право человека представляет собой юридически закрепленную и обеспеченную родителями (законными представителями) и органами власти возможность управомоченного лица – ребенка – с рождения и до зачисления в образовательную организацию, реализующую начальное общее образование, получить обучение, воспитание, присмотр и уход в дошкольной образовательной организации или в семье с целью формирования общей культуры, развития физических, интеллектуальных, нравственных, эстетических и личностных качеств, формирования предпосылок к последующей учебной деятельности, сохранения и укрепления здоровья.

При этом дошкольное образование в его конституционно-правовом истолковании предполагает неразрывное единство, с одной стороны, обучения (освоения образовательной программы), с другой – присмотра и ухода (жизнеобеспечения), что несвойственно иным уровням образования.

2. Установлено, что действующее регулирование права на дошкольное образование исходит из ошибочного разделения дошкольного образования на непосредственно образовательную деятельность по реализации программ дошкольного образования и деятельность по присмотру и уходу за детьми, которая не связана с реализацией основной образовательной программы дошкольного образования.

3. Доказано, что в системе конституционных прав и свобод право на дошкольное образование имеет комплексный характер, включает в себя элементы как социальных, так и культурных прав. Его надлежит классифицировать среди

прав второго поколения, которые появились в результате повышения статуса семьи, утверждения материнства, отцовства и детства как конституционных ценностей и создания необходимых для этого условий со стороны органов власти. Исходя из этого, право на дошкольное образование имеет позитивную природу и является относительным индивидуальным правом человека.

4. Конституционное право на дошкольное образование находится в тесной и взаимообусловленной связи с конституционным правом ребенка жить и воспитываться в семье и корреспондирует как конституционной правообязанности родителей заботиться о ребенке и воспитывать его, так и конституционному праву его родителей на труд. Ввиду особенностей дошкольного возраста, нахождение в семье и семейно-правовые отношения имеют доминирующее значение для гармоничного развития ребенка, его психического и физического комфорта. Дошкольное образование при этом носит дополняющий характер, позволяет более углубленно развивать качества ребенка. Однако недопустимо воспринимать эти формы схожими до степени смешения, что на сегодняшний день происходит путем установления законодателем возможности получения дошкольного образования в семье без реализации программы дошкольного образования (обучения).

5. Доступ детей к дошкольному образованию (прежде всего в государственных и муниципальных организациях) предопределяет реализацию родителями их конституционной свободы трудовой деятельности, возможность осуществления которой ставится в прямую зависимость от формы дошкольного образования. Выявлено, что родители, имеющие возможность направить ребенка в государственную (муниципальную) дошкольную образовательную организацию, обеспечивают себе более достойный уровень жизни за счет более низкой оплаты образовательных услуг (реализация программы дошкольного образования бесплатна) и за счет возможности полноценно выполнять трудовую функцию с соответствующей оплатой труда. Таким образом, ограничение доступности дошкольного образования детей косвенно влечет ограничение

конституционного права на труд для их родителей, особенно если ребенок воспитывается одним из родителей.

6. Предложено выделять три разновидности форм дошкольного образования: 1) в образовательной организации (в том числе у индивидуального предпринимателя); 2) в форме семейного образования; 3) в альтернативных формах (корпоративные детские сады, семейные дошкольные группы и др.). При этом только первая форма урегулирована в федеральном законодательстве, остальные две им допускаются, но регулируются на уровне муниципальных актов стихийно и фрагментарно. Поэтому предлагается установить правовое регулирование форм дошкольного образования, которые бы полностью соответствовали функции обучения независимо от того, где и кем оно реализуется (в организации или в семье).

7. В силу справедливого и обоснованного законодательного запрета определять качество результатов дошкольного образования посредством проведения промежуточной и итоговой аттестаций необходимо развивать вариативные формы оценки качества дошкольного образования. Для этого необходимо, в частности, регламентировать процесс оставления отзывов в сети «Интернет» о качестве предоставления образования дошкольными образовательными организациями.

Поэтому в работе предложено использовать возможности Официального сайта о размещении информации об организациях (www.bus.gov.ru), дополнив его особым сервисом по оставлению отзывов о качестве обучения и жизнеобеспечения ребенка (тем более, что все государственные, муниципальные и некоторые частные дошкольные образовательные организации на нем уже представлены).

8. Требуется совершенствование организации получения объективной информации о количестве детей, нуждающихся в получении дошкольного образования. Для этого предлагается урегулировать нормативными актами Правительства РФ межведомственное взаимодействие МВД России и органов ЗАГС с органами местного самоуправления для предоставления сведений о

проживающих на территории муниципального образования детей (в режиме реального времени, в том числе через государственные информационные порталы).

9. Для соблюдения баланса интересов льготной категории претендентов на зачисление в дошкольную образовательную организацию и тех, кто претендует на зачисление в дошкольную образовательную организацию в общем порядке, следует ввести норму о том, что количество мест, предоставленных для детей льготных категорий, не может превышать количество мест, предоставленных для детей, подлежащих зачислению по общим основаниям.

10. Необходимо закрепить критерии территориальной доступности дошкольной образовательной организации в Федеральном законе «Об образовании», а постановлением Правительства РФ установить требования к территориальной удаленности дошкольных образовательных организаций от места жительства ребенка. А в тех населенных пунктах, где отсутствует государственная (муниципальная) дошкольная образовательная организация (либо она сильно удалена от места жительства ребенка), возложить на администрацию муниципального образования обязанность обеспечить бесплатное транспортное обслуживание таким детям и их родителям.

11. Несмотря на то, что ч. 2 ст. 43 Конституции РФ прямо предусматривает возможность получения дошкольного образования «на предприятиях», в России корпоративные детские дошкольные организации развиты слабо (в отличие от зарубежных стран). В связи с чем предлагается разрешить организациям создавать в своей структуре подразделения, предоставляющие дошкольное образование детям сотрудников организации.

12. В целях защиты жизни и здоровья детей необходимо в Федеральном законе «Об образовании» закрепить основания ограничения конституционного права на дошкольное образование ввиду наличия у ребенка особо опасных для остальных воспитанников заболеваний, в постановлении Правительства РФ установить конкретный перечень таких заболеваний. Такой подход является вынужденной мерой и соотносится с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

13. Анализ российского и зарубежного законодательства показывает, что Российская Федерация идет во многом уникальным путем, не свойственным не только странам дальнего зарубежья, но и многим странам на постсоветском пространстве. Однако, несмотря на то, что за рубежом отсутствуют конституционные нормы о праве на дошкольное образование, в ряде стран СНГ это право регламентируется самостоятельным законом. Считаем, что такой подход может быть воспринят национальным законодателем, и предлагаем проект Федерального закона «О дошкольном образовании в Российской Федерации» (Приложение Г).

Практическое значение проведенного исследования заключается в выработке предложений по улучшению законодательства в области конституционного права на дошкольное образование, с учетом выявленных проблем его реализации. Результаты исследований могут быть применены органами государственной власти в практической деятельности, также могут быть использованы в образовательном процессе при преподавании дисциплин «Конституционное право», «Муниципальное право», «Защита прав человека».

Достоверность полученных результатов и обоснованность выводов, изложенных в диссертационном исследовании, подтверждаются применением современных научных подходов, комплексным анализом обширного спектра отечественной и зарубежной научной литературы, нормативно-правовых актов, официальных решений государственных органов власти, органов местного самоуправления, а также актуальными статистическими данными, в частности результатами социального опроса родителей (законных представителей) и педагогических работников по вопросам обеспечения доступности дошкольного образования и отдельных параметров его реализации в дошкольных муниципальных образовательных организациях, расположенных на территории девятиста четырех муниципальных образований в России (Приложения А, Б). В работе проанализированы решения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции, а также правоприменительная практика контрольных и надзорных органов (включая более 30 предписаний органов

государственной власти субъектов РФ, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере дошкольного образования).

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация прошла обсуждение на кафедре конституционного и международного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет» и ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)».

Основные положения диссертационного исследования докладывались на российских и международных научных конференциях и отражены автором в 20 научных работах, в том числе в 8 статьях, опубликованных в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Кроме того, они озвучивались и обсуждались на Ежегодной международной научно-практической конференции Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ) и Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) (г. Москва 2019, 2020, 2021 гг.), на Международной научно-практической конференции «Взаимодействие власти, бизнеса и общества в правотворческой деятельности» (СГУ имени Н.Г. Чернышевского, г. Саратов, 2020, 2022 гг.), на Международной научно-практической конференции «Образовательное право и законодательство: тренды и стратегия развития» (ТГУ, г. Томск, 2022 г.), на Новосибирском международном юридическом форуме «Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития» (НГУЭиУ - «НИНХ», г. Новосибирск, 2020, 2022, 2023 гг.), на Всероссийской научно-практической конференции «Право, политика, управление: риски в условиях санкций» (УрГЭУ, г. Екатеринбург, 2023 г.), на Международной научно-практической конференции «Университетские правовые диалоги – University law dialogues» (ЮУрГУ, г. Челябинск, 2024 г.), на Международной научно-практической конференции «Уральский форум конституционалистов» (УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева, г. Екатеринбург, 2021, 2025 гг.) и др.

Структура исследования обусловлена его целью и задачами. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, список использованных источников и приложений.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, РЕГУЛИРОВАНИЕ И МЕСТО ПРАВА НА ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

1.1. Право на дошкольное образование как субъективное конституционное право

Согласно ст. 43 Конституции РФ каждому гарантируется бесплатное и общедоступное дошкольное образование как часть общего (комплексного) конституционного права на образование. В соответствии с Федеральным законом «Об образовании» дошкольное образование является первоначальным уровнем общего образования, предвзяя собой начальное общее, основное общее и среднее общее образование.

На сегодняшний день в юридической науке праву на дошкольное образование уделяется недостаточное внимание (в большей степени – по причине ограничения доступности дошкольных образовательных организаций), поскольку оно преимущественно рассматривается на стыке с исследованиями в области педагогики⁷, без подробного изучения его правовой сущности.

Использование системного метода познания диктует необходимость проводить изучение анализируемого права через родовую категорию «право на образование», уровнем которого оно является и диалектически может рассматриваться в самом широком спектре научных подходов, характерных для права на образование в целом:

⁷ См., например: Смирнова Д. Д. К вопросу о реализации права на дошкольное образование // Евразийский юридический журнал. 2018. № 7 (122). С. 88–90; Кичалюк О. Н., Богданова В. В. Конституционно-правовое регулирование права на общедоступность и бесплатность дошкольного образования в Российской Федерации // Science Time. 2014. № 12. С. 216–220; Галеева А. В. Реализация субъективного публичного права на дошкольное образование в Российской Федерации // Молодой ученый. 2019. № 15 (253). С. 94–96; Упоров И. В. Право человека на образование и полномочия органов местного самоуправления по обеспечению его дошкольной составляющей // Дневник науки. 2021. № 4 (52).

– личное субъективное право и составная часть правового статуса человека и гражданина (совокупность присущих каждому человеку возможностей получения соответствующего образования)⁸;

– средство воспитания и обучения⁹;

– публичная услуга (государственная (муниципальная), социальная)¹⁰;

– гражданско-правовая услуга;

– система правовых норм (правовой институт), регулирующих ту часть общественных отношений, которые связаны с обеспечением возможностей получать образование¹¹;

– единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, приобретения знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности, а также создания необходимых для этого условий¹².

Вместе с тем мы предлагаем выделить два основных научных направления в изучении общего права на образование, которые в дальнейшем будут наиболее востребованы при определении юридической природы права на дошкольное образование: первый подход рассматривает право на образование как процесс его получения, второй подход акцентирует внимание на результате образовательной деятельности.

При ценностном подходе (ориентированном на результат образовательной деятельности) право на образование рассматривается как некое социальное благо, результат познавательной деятельности (воспитания и обучения) – совокупность знаний, умений, навыков, компетенций, которые В. В. Спасская называет

⁸ См.: Назарова О. Ю. О природе права на образование // Вестник ТГПУ. 1999. Вып. 3 (13). Сер.: Гуманитарные науки (правоведение). С. 24–25.

⁹ См.: Образовательное право: учебное пособие / М. В. Ожиганова. Екатеринбург: Изд-во Рос. гос. проф.-пед. ун-та, 2021. 144 с.

¹⁰ См.: Матюшева Т. Н. Конституционное право на образование и гарантии его реализации детьми со специальным социальным статусом в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Российская академия правосудия, 2012. С. 62.

¹¹ См.: Кабалкин А. Ю. Социально-экономические права советских граждан (в отраслях права цивилистического профиля) / отв. ред. В. М. Чхиквадзе; АН СССР, Ин-т государства и права. М.: Наука, 1986. С. 30.

¹² Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

нематериальным духовным благом¹³. Схожего подхода придерживается и Т. Э. Петросян, называя право на образование образовательными благами¹⁴. Относит право на образование к результату образовательной деятельности и Т. Н. Матюшева, определяя право на образование как «одно из существенных социальных прав человека, направленное на получение определенной суммы знаний, умений и навыков на основе взаимного сотрудничества субъектов сферы образования, с целью всестороннего развития личности и подготовки к жизни в обществе»¹⁵.

В рамках процессного подхода акцент смещается на динамику развития, саморазвития и воспитания личности, связанную с овладением новыми знаниями, умениями и навыками, приобретением практического опыта их применения и передачей, то есть благом права на образование является сам процесс обучения и воспитания. Например, Л. А. Дольникова при рассмотрении термина «образование» обращает внимание на значимость процесса усвоения систематизированных знаний, умений и навыков¹⁶. Схожей точки зрения придерживается А. А. Меншиков, который считает, что «конституционное право на образование – это не сумма отдельных возможностей, а возможность постоянно совершенствовать свои знания во всех существующих формах обучения»¹⁷. В свою очередь, Н. С. Голубкова определяет право на образование как «неотъемлемую возможность каждого непрерывно обучаться и воспитываться в соответствии со своим опытом и индивидуальными способностями»¹⁸.

¹³ См.: Спаская В. В. Правовое регулирование образовательных отношений: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 2007. С. 16.

¹⁴ См.: Петросян Т. Э. Конституционное право на образование в России и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ, 2014. 24 с.

¹⁵ Матюшева Т. Н. Правовой статус гражданина Российской Федерации в сфере образования: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1999. С. 24.

¹⁶ См.: Дольникова Л. А. Конституционное право на образование советских граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1984. 15 с.

¹⁷ Меншиков А. А. Административно-правовое регулирование образования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 1998. С. 61.

¹⁸ Цит. по: Дольникова Л. А. Конституционное право на образование советских граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1984. 187 с.

Как отмечает М. А. Егупова, право на образование – это «возможность человека удовлетворить потребность в знаниях, умениях и навыках», которая обеспечивается «обязанностью государства гарантировать непрерывный, качественный по содержанию и процедурам процесс воспитания и обучения»¹⁹. Наиболее лаконичный подход встречается у А. И. Беляйкиной, утверждающей, что содержание субъективного права на образование составляют возможности, которые обеспечивают отсутствие трудностей при его реализации²⁰.

Черты ценностного и процессного подходов можно встретить в определении Й. Л. Вайдерховена и Я. М. Груфа, которые выдвинули максимально развернутую трактовку термина права на образование – «это и свобода (непрятие чрезмерного вмешательства со стороны правительства), и право определенного индивида (основанное на развитии индивида) и коллективное право (право группы независимо от того, основано оно на идеологии, философии или педагогической концепции), политическое и идеологическое право с учетом совместимости права на образование с другими правами (свобода вероисповедания и убеждений, свобода слова и собраний), а также социально-культурное право, осуществление которого необходимо в контексте обучения и трех аспектов последнего (развитие личности, подготовка к общественной жизни, итоговый уровень знаний)»²¹.

На основании приведенных подходов можно сделать вывод о сложности, многокомпонентности юридической природы права на образование, поскольку данное право объединяет в своем содержании различные процессы: социализация, воспитание, обучение, овладение профессиональными компетенциями, систематизация знаний и т. д.

¹⁹ Егупова М. А. Конституционно-правовой механизм обеспечения права на образование лиц с ограниченными возможностями здоровья: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д: Южный федер. ун-т, 2012. С. 21.

²⁰ См.: Беляйкина А. И. Конституционное право на образование и проблемы его реализации // Вестник РУК. 2022. № 2 (48). С. 107.

²¹ См.: Вайдерховен Й. Л., Груф Я. М. Законодательное формирование структур высшего образования // Высшее образование в Европе. 1994. Т. XIX. № 4. С. 73; Аничкин Е. С. Тенденции модернизации национальных образовательных систем // Экономика. Профессия. Бизнес. 2016. № 4. С. 83-89.

В ст. 64 Федерального закона «Об образовании» не содержится определения права на дошкольное образование. Поскольку в законе указывается лишь его направленность на формирование общей культуры, развитие физических, интеллектуальных, нравственных, эстетических и личностных качеств, формирование предпосылок учебной деятельности, сохранение и укрепление здоровья детей дошкольного возраста, мы считаем допустимым под правом на дошкольное образование понимать процесс получения базовых знаний, умений и навыков, питания и хозяйственно-бытового обслуживания, обеспечение соблюдения личной гигиены и режима дня детьми в возрасте от рождения (подробно этот критерий будет раскрыт в параграфе 2.1) до зачисления в образовательную организацию, реализующее начальное общее образование, с целью формирования равного уровня подготовки детей к освоению программы начального общего образования при взаимодействии образовательных организаций и родителей (законных представителей) детей.

Двуединная природа объекта образования вытекает из требований объективной реальности и содержания ст. 64 Федерального закона «Об образовании» и представляет собой единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом, совокупностью приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции.

Основой различия обучения и воспитания является то, что в первом случае акцент делается на усвоении знаний и способов деятельности, а во втором – на интериоризации социальных ценностей, формировании личностного отношения к ним²².

Воспитание неотрывно от обучения, в процессе которого оно осуществляется (через содержание, формы, средства обучения). Это именно тот тип отношения между двумя процессами, в котором они как бы сливаются

²² См.: Старикова Л. Д. О соотношении понятий «воспитание» и «обучение» // Вестник Челябинского государственного педагогического университета. 2010. № 1. С. 194–202.

воедино. В такой форме воспитание входит в учебный процесс, который определяется как воспитывающее обучение²³.

По меткому замечанию И. Ф. Никитиной, каждому уровню образования соответствует фактически самостоятельное субъективное право, которое обладает спецификой и отличными друг от друга чертами (целями, результатом реализации, ограничениями и т. д.)²⁴.

Определить сущностные особенности права на дошкольное образование возможно, применив системный подход, который позволяет выявить в его содержании структурные элементы: правомочия субъективного права; структуру правомочий субъективного права; влияние на функционирование системы факторов внешней среды²⁵.

Право на дошкольное образование является субъективным публичным правом, следовательно, оно неотчуждаемо, не подлежит свободному обороту подобно гражданским частным правам. Только то лицо, которому оно принадлежит, может им пользоваться, но не может его никому передать²⁶.

В юридической науке отсутствует единство мнений при определении структуры правомочий субъективного права. Например, по мнению Н. И. Матузова, содержание субъективного права включает в себя четыре возможности: «возможность определенного поведения самого управомоченного; возможность требовать соответствующего поведения от других лиц; возможность прибегнуть в необходимых случаях к мерам государственного принуждения; возможность пользоваться определенным социальным благом»²⁷.

²³ См.: Зимняя И. А. Педагогическая психология: учебник для студ. вузов, обуч. по пед. и психол. напр. и спец. 3-е изд., пересмотр. М.: Изд-во Моск. психолого-социального ин-та; Воронеж: МОДЭК, 2010. С. 258.

²⁴ См.: Никитина И. Ф. Конституционная характеристика права на образование // Право и образование. 2003. № 1. С. 29–36.

²⁵ См.: Безруков А. В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург: Уральская гос. юрид. акад., 2017. С. 312.; Хижняк В. С. Реализация конституционных принципов деятельности органов публичной власти в РФ в контексте цифровизации // Правовая политика и правовая жизнь. 2024. № 3. С. 51-61.

²⁶ См.: Кистяковский Б. А. Философия и социология права. СПб.: Изд-во Рус. Христиан. гуманитарн. ин-та, 1998. С. 543.

²⁷ Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов: Изд-во Саратовск. ун-та, 1987. 294 с.

Схожий подход к определению содержания субъективного права демонстрирует Л. А. Морозова, которая выделяет следующие правомочия: «на собственные фактические действия; на принятие юридического решения; требование от другой стороны исполнения обязанности; правомочие требовать принудительного исполнения обязанностей другой обязанной стороной (правопритязание)»²⁸.

Аналогичной позиции придерживается и М. С. Строгович: «Субъективное право лиц означает выраженные в норме права и закрепленные в ней: возможность пользования определенным социальным благом; полномочие совершать определенные действия и требовать соответствующих действий от других лиц; свободу поведения, поступков в границах, установленных нормой права»²⁹.

Встречаются и более общие формулировки, согласно которым субъективные права выражают ту меру свободы, которая возможна для отдельного члена общества на конкретном историческом этапе развития, при этом границы индивидуальной свободы установлены законом, поэтому субъективные права выражают официально признанную свободу поведения индивида³⁰.

Представляется, что наиболее полной и соответствующей целям настоящего исследования является позиция Н. Г. Александрова, который охарактеризовал субъективное право как неразрывное единство трех возможностей: «вида и меры возможного поведения для самого обладателя субъективного права; возможности требовать известного поведения от других лиц – поведения, обеспечивающего

²⁸ Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2020. 463 с.

²⁹ Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности. М.: Наука, 1966. С. 168.

³⁰ См.: Лейбо Ю. И., Толстопятенко Г. П., Экштайн К. А. Научно-практический комментарий к главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» / под ред. К. А. Экштайна. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЭКОМ, 2000. С. 35; Теория государства и права: курс лекций / М. И. Байтин, В. В. Борисов, Ф. А. Григорьев и др.; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М.: Юристъ, 2004. С. 279; Четвернин В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М.: ИПАН, 1993. С. 28; Либанова С. Э. Категории «субъективное право» и «законный интерес» в свете реализации статей 15 и 79 Конституции Российской Федерации // Вестник Сургутского государственного университета. 2020. № 2 (28). С. 40–49.

реализацию первой возможности; возможности прибегнуть в необходимых случаях к содействию принудительной силы государственного аппарата для осуществления второй возможности»³¹.

Соглашаясь с общетеоретической концепцией Е. В. Гулина³² и преломляя научные подходы к специфике конституционного права на дошкольное образование, в настоящей диссертации его содержание раскрывается посредством следующих четырех групп правомочий: возможность пользования каким-либо благом (право-пользование); возможность совершать определенные поступки (право-поведение); возможность требовать от обязанного лица определенного поведения (право-требование); возможность обращаться в соответствующие органы для принудительного осуществления своих требований (право-притязание).

Исследуя *право-пользование* благом в структуре субъективного права на дошкольное образование, отметим методологическую сложность, связанную с тем, что в целом конструкция правомочий субъективных прав выстроена на основании подходов цивилистической науки, где очень ярко можно проследить право пользования материальным и нематериальным благом³³. Например, в гражданском законодательстве существует норма, содержащая конкретный перечень нематериальных благ (ст. 150 Гражданского кодекса Российской Федерации³⁴ (далее – ГК РФ)).

Данная классификация была разработана юридической наукой задолго до её официального закрепления в ГК РФ³⁵, однако она не всегда применима к

³¹ Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М.: Госюриздат, 1955. 176 с.

³² См.: Гулин Е. В. Права человека: учебное пособие. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2013. С. 44.

³³ См.: Ломовцева Я. Р. Понятие и признаки нематериальных благ // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2022. № 2. С. 130; Трофимова Т. В. Системный подход к классификации личных неимущественных прав в гражданском праве // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2008. № 3 (16). С. 179–183.

³⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

³⁵ См.: Объекты гражданских и семейных прав по законодательству Российской Федерации: монография / отв. ред. Ю.Ф. Беспалов. М.: Проспект, 2019. С. 98–105; Темникова Н. А. Реализация и защита личных неимущественных прав ребенка в семейном праве России: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург: Уральская гос. юрид. акад., 2006. С. 37.

публично-правовым отношениям в сфере образования. Это связано с ранее обозначенным сложносоставным характером образования, которое может пониматься как образовательный процесс и как результат образовательной деятельности.

Термин «образование» в Федеральном законе «Об образовании» раскрывается через категорию «общественно значимое благо», то есть представляет не частный, а публичный интерес. Помимо этого, в законодательстве России категория «общественно значимое благо» используется только в Федеральном законе «О некоммерческих организациях»³⁶, где признаки данной категории также не раскрываются.

Публично-правовая доктрина общественно значимого блага более динамична: исходит из поиска баланса государственных, общественных интересов и интересов личности в разрешении конкретного спора (имеет правозащитную направленность)³⁷. В то время как «нематериальное благо» в цивилистической доктрине обеспечено целым комплексом признаков, позволяющих отнести образование к разновидности нематериального блага³⁸.

Однако в рамках исследования права-пользования субъективного права на дошкольное образование более применим материалистический подход философии, который позволяет не делать акцент на правозащитной составляющей при разделении «благ» на публично-правовые и гражданско-правовые. Материалистический подход к категории «благо» основывается на качественном свойстве духовных благ воплощаться в материально-вещественных объектах. В этом смысле духовные блага могут иметь ценность как отдельно от объекта, так и в тандеме с его материальным выражением. По этой причине блага разделяются

³⁶ Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

³⁷ Лихтер П. Л. «Правовая категория "общее благо" в интерпретации Конституционного Суда Российской Федерации» // Lex Russica (Русский закон). 2019. № 4 (149). С. 83–84.

³⁸ Красавчикова Л. О. Понятие и система личных, не связанных с имущественными прав граждан (физических лиц) в гражданском праве Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. гаук. Екатеринбург, 1994. С. 97–100.

на имеющие ценность (качественный показатель), и имеющие цену (количественный показатель)³⁹.

Придерживаясь этой логики, дошкольное образование (в отличие от иных уровней образования, тесно связанных с материальными ценностями, – среднее профессиональное образование⁴⁰, высшее образование⁴¹) является качественно нематериальным благом, поскольку возраст субъекта, уровень его навыков и умений не подлежит (и объективно не может подлежать) оценке. Образование для ребенка дошкольного возраста выражается в его подготовке к освоению следующей ступени образования и поддержании должного уровня его психического и физического состояния (присмотр и уход), которое он сам в должной степени обеспечить не может.

Право-пользование в структуре субъективного права на дошкольное образование предполагает возможность получить образование, предусмотренное ст. 43 Конституции РФ и, как следствие, обеспеченное законодательными гарантиями⁴².

Возможность использовать дошкольное образование как благо имеет качественные и количественные характеристики, о чем достаточно подробно писал С. Н. Братусь, определявший любое субъективное право как совокупность вида и меры возможного или дозволенного поведения управомоченного лица⁴³. Важность определения вида и меры поведения гражданина отмечал в своих

³⁹ См.: Нестеров А. В. Оригинальность и уникальность контента и оригинала // Право интеллектуальной собственности. 2016. № 4. С. 4–8.

⁴⁰ Задорина М. А. Конституционное право на среднее профессиональное образование в Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2018. 255 с.

⁴¹ См.: Аничкин Е. С. Развитие правового регулирования высшего образования России в постсоветский период // Алтайский юридический вестник. 2016. № 4(16). С. 7-11.; Хижняк В. С. Совершенствование конституционно-правовой политики Российской Федерации в сфере регулирования образовательной деятельности вузов в условиях глобализации и регионализации // Государство и право. 2023. № 8. С. 124-132.

⁴² См.: Алексеев С. С. Частное право. М.: Статут, 1999. С. 69.

⁴³ См.: Братусь С. Н. О соотношении гражданской правоспособности и субъективных гражданских прав // Советское государство и право. 1949. № 8. С. 33–35.

трудах Л. Д. Воеводин, относя их к основным критериям «возможностей», заключенных в конституционных нормах⁴⁴.

Очевидно, мера – это понятие количественное, предполагающее соизмеримость различных величин, и, пожалуй, единственный способ их конкретизировать для субъективного права на дошкольное образование – это обратиться к действующему законодательству.

Вид возможного или дозволенного поведения относится к качественному измерению дошкольного образования, конкретной возможности, которую в себе заключает субъективное право⁴⁵.

Не имеют конкретики и существующие подходы к правомочиям субъективного права на образование в целом. Например, сжатое определение права-пользования в структуре права на образования выдвинул Г. А. Давтян: «возможность пользования таким социальным благом, как образование»⁴⁶. Эту конструкцию еще можно адаптировать к уровню среднего специального и высшего образования, когда такое благо, как уровень образования (подтвержденный документом установленного образца), можно использовать для трудоустройства, подтверждения квалификации, допуска к определенной деятельности и т. п. Однако в таком понимании подход Г. А. Давтяна к дошкольному образованию не применим.

Поэтому для определения права-пользования благом в конструкции субъективного права на дошкольное образование, исходящего из публично-правовых отношений, будет использован системно-позитивистский подход анализа заложенных в законодательстве возможностей поведения управомоченного субъекта.

⁴⁴ См.: Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1972. С. 35.

⁴⁵ См.: Хохлова Е. М. Субъективное право и юридическая обязанность в механизме правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов: Саратовская гос. акад. права, 2008. С. 77; Александров Н. Г. Указ. соч. С. 108.

⁴⁶ См.: Давтян Г. А. Право граждан Российской Федерации на образование: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М.: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ, 2012. 200 с.; Жигалов С. В., Матвеева М. В. Конституционные конструкции прав и обязанностей получения образования // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. Право. 2021. № 3 (46). С. 27–39.

Напомним, что в Федеральном законе «Об образовании» не содержится определения права на дошкольное образование, указывается лишь его направленность на формирование общей культуры, развитие физических, интеллектуальных, нравственных, эстетических и личностных качеств, формирование предпосылок учебной деятельности, сохранение и укрепление здоровья детей дошкольного возраста (ст. 64). Именно эти компоненты можно отнести к количественному измерению – мере возможного или дозволенного поведения управомоченного субъекта.

Качественное измерение этих компонентов заключается в организации игровой формы учебной деятельности, подробно изложенной в федеральном государственном образовательном стандарте дошкольного образования (далее – ФГОС дошкольного образования)⁴⁷, которую, исходя из процессного и ценностного подходов, невозможно охарактеризовать как конкретный и, тем более, исчерпывающий перечень благ или единственное благо.

Скорее всего, именно по этой причине мера возможного поведения определяется исходя из содержания ФГОС дошкольного образования, который направлен 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 (ч. 2 ст. 64 Федерального закона «Об образовании»).

Программы дошкольного образования разрабатываются на основании ФГОС дошкольного образования, где указано, что содержание программы дошкольного образования должно обеспечивать физическое и психическое развитие детей в различных видах деятельности и охватывать следующие структурные единицы:

– социально-коммуникативное (усвоение норм и ценностей, принятых в обществе, включая моральные и нравственные ценности; развитие общения и

⁴⁷ Приказ Минобрнауки России от 17.10.2013 № 1155 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования» // Российская газета. 2013. 25 ноября. № 265.

взаимодействия ребенка со взрослыми и сверстниками; становление самостоятельности, целенаправленности и саморегуляции собственных действий; развитие социального и эмоционального интеллекта, эмоциональной отзывчивости, сопереживания, формирование готовности к совместной деятельности со сверстниками и др.);

– познавательное развитие интересов детей, любознательности и познавательной мотивации; формирование познавательных действий, становление сознания; развитие воображения и творческой активности; формирование первичных представлений о себе, других людях, объектах окружающего мира, о свойствах и отношениях объектов окружающего мира (форме, цвете, размере, материале, звучании, ритме, темпе, количестве, числе, части и целом, пространстве и времени, движении и покое, причинах и следствиях и др.);

– речевое (владение речью как средством общения и культуры; обогащение активного словаря; развитие связной, грамматически правильной диалогической и монологической речи; развитие речевого творчества; развитие звуковой и интонационной культуры речи, фонематического слуха);

– художественно-эстетическое развитие (формирование предпосылок ценностно-смыслового восприятия и понимания произведений искусства (словесного, музыкального, изобразительного), мира природы; становление эстетического отношения к окружающему миру; формирование элементарных представлений о видах искусства);

– физическое развитие (приобретение опыта двигательной активности, в том числе связанной с выполнением упражнений, направленных на развитие таких физических качеств, как координация и гибкость; способствующих правильному формированию опорно-двигательной системы организма, развитию равновесия, координации движения, крупной и мелкой моторики обеих рук, а также с правильным, не наносящим ущерба организму выполнением основных движений (ходьба, бег, мягкие прыжки, повороты в обе стороны)).

Право-пользование в структуре субъективного права на дошкольное образование не исчерпывается лишь духовными благами, а имеет и материальное выражение, форму. Это, в частности, инфраструктура детских садов, информационные ресурсы, удаленность образовательной организации от дома, численность детей в группе и уровень комфорта для ребенка. То есть, согласно процессному подходу, ребенок имеет право на использование средств, инфраструктуры, необходимой для обучения и жизнеобеспечения ребенка. Во ФГОС дошкольного образования указано, что эти блага формируют образовательное пространство, которое должно быть обеспечено средствами обучения и воспитания (в том числе техническими), расходным игровым, спортивным, оздоровительным оборудованием, инвентарем⁴⁸.

Процессуальные аспекты пользования инфраструктурой отражены в Федеральном законе «Об образовании» в термине «средства обучения и воспитания», под которыми понимаются «приборы, оборудование, включая спортивное оборудование и инвентарь, инструменты (в том числе музыкальные), учебно-наглядные пособия, компьютеры, информационно-телекоммуникационные сети, аппаратно-программные и аудиовизуальные средства, печатные и электронные образовательные и информационные ресурсы и иные материальные объекты, необходимые для организации образовательной деятельности» (ст. 48). Список является достаточно внушительным, но обобщенным, и уточняющие нормы о правилах и содержании инфраструктуры дошкольной организации должны содержаться в локальных актах соответствующих образовательных организаций. При этом средства обучения и воспитания должны быть предоставлены на безвозмездной основе в пользование на время нахождения ребенка в дошкольной образовательной организации.

В ч. 1 ст. 34 Федерального закона «Об образовании» закреплено право пользования в порядке, установленном локальными нормативными актами, лечебно-оздоровительной инфраструктурой, объектами культуры и объектами

⁴⁸ См.: Вилючева М. Н. Структура правомочий субъективного права на дошкольное образование в Российской Федерации // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2021. № 4(32). С. 100-105.

спорта образовательной организации; бесплатного пользования библиотечно-информационными ресурсами, учебной базой образовательной организации.

Согласно ч. 1 ст. 35 Федерального закона «Об образовании», обучающемуся, осваивающему программу на бюджетной основе, безвозмездно выдаются средства обучения и воспитания.

Помимо обучения, в структуре права-пользования субъективного права на дошкольное образование искусственно выделяется присмотр и уход за ребенком, под которым законодатель понимает комплекс мер по организации питания и хозяйственно-бытового обслуживания детей, обеспечению соблюдения ими личной гигиены и режима дня (ст. 65, ст. 2 Федерального закона «Об образовании»). Думается, что употребляемый в ряде статей Федерального закона «Об образовании» термин «содержание детей» синонимичен присмотру и уходу, если использовать метод расширительного толкования.

Мы предлагаем характеризовать присмотр за ребенком, в частности, как контроль со стороны законных представителей или педагога, представляющий собой систематическое наблюдение за деятельностью ребенка, поскольку дошкольное образование не может происходить в отрыве от взрослых, не только с точки зрения образовательного и воспитательного процессов, но и с точки зрения обеспечения безопасности детей.

К сожалению, в регламентации этого компонента отечественное законодательство сильно отстает, а подзаконные нормативные правовые акты связывают уход лишь с нахождением ребенка в определенный период времени в организациях, осуществляющих отдых и оздоровление детей.

Право на нахождение в образовательной организации дошкольного образования в целях обучения и обеспечения безопасности ребенка законодатель выделяет в самостоятельную категорию (ребенок не может быть выведен за пределы образовательной организации без сопровождения родителей (или лиц их заменяющих) даже по завершении времени образовательного процесса).

Говоря об обеспечении безопасности ребенка, стоит особенно отметить нормативные акты, касающиеся информационной безопасности

несовершеннолетних. Так, в Федеральном законе «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»⁴⁹ информационная безопасность детей трактуется как состояние защищенности детей, при котором отсутствует риск, связанный с причинением информацией вреда их здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию⁵⁰.

Уход, в отличие от присмотра, характеризует не состояние защищенности (безопасные условия обучения), а социально-бытовую сторону процесса, направленную на сохранение здорового физиологического, санитарного, эмоционального и психического состояния субъекта в образовательном процессе (организация питания, личная гигиена ребенка).

Уход не стоит путать с еще одной юридической категорией «забота о ребенке», которая является не только правом, но и конституционной обязанностью родителей. Забота о детях, их воспитание как обязанность родителей по смыслу ч. 2 ст. 38 Конституции РФ предполагают, что ущемление прав ребенка, создание ему немотивированного жизненного дискомфорта несовместимы с самой природой отношений, исторически сложившихся и обеспечивающих выживание и развитие человека как биологического вида⁵¹.

Изучая доктринальные подходы, следует указать попытки ученых привести конкретные примеры проявления заботы о детях: обеспечение ребенка жильем, питанием, оплата коммунальных услуг, определение форм общения и т. д.⁵²

⁴⁹ Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 48.

⁵⁰ См.: Вилачева М. Н. Структура правомочий субъективного права на дошкольное образование в Российской Федерации // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2021. № 4(32). С. 100-105.

⁵¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 08.06.2010 № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки В.В. Чадаевой» // СЗ РФ. 2010. № 25. Ст. 3246.

⁵² См.: Применение положений части первой ГК РФ при регулировании семейных отношений: проблема соотношения гражданского и семейного законодательства: монография / отв. ред. Ю. Ф. Беспалов. М.: РГ-Пресс, 2020. С. 70–77; Певцова И. Е. Право ребенка на семью // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 63–65; Емельянова И. Н., Теплякова О. А. Функции воспитания в российской системе образования: контент-анализ государственных документов // Синописис современного образования: материалы первого российско-китайского международ. пед. форума с дистанционным участием (Шэньчжэнь, 25–26 апреля 2024 г.). Ульяновск: Зебра, 2024. С. 168–171.

Меньшей конкретикой обладают подходы А. М. Нечаевой, характеризующей заботу как «естественное право ребенка и соответствующую этому праву обязанность родителей»⁵³, и С. П. Гришаева – «скорее нравственную, чем правовую категорию»⁵⁴. Следует согласиться с последней позицией, отметив большую значимость для ребенка заботы именно в социально-психологическом, эмоциональном значении, которое не должно подвергаться детальному правовому регулированию.

Встречается еще одна схожая юридическая категория из семейно-правовых отношений: «право на воспитание» ребенка родителями, которое является самостоятельным благом. Например, такой точки зрения придерживается Е. А. Фомина, которая считает, что «права, связанные с воспитанием, их предоставление есть социальное благо, социальное достижение, включающее в себя всю гамму особенностей общественных отношений нашего времени»⁵⁵.

Под воспитанием понимается воздействие на личность, формирование в ней определенных правильных, т. е. отвечающих общественным и собственным интересам, навыков для дальнейшей социализации. Родители оказывают огромное воздействие на ребенка, передавая ему культурные, моральные ценности, определенные убеждения и нравственные качества⁵⁶.

Между обучением и воспитанием иногда могут возникать противоречия. Забота и воспитание предопределены родственно-семейными связями, обучение же предопределено необходимостью гармоничного развития личности, заинтересованностью государства в ранней социализации детей согласно общепринятым установкам в рамках определенной методики образования, без которой невозможно обеспечить системность образования.

⁵³ Нечаева А. М. Семейное право: актуальные проблемы теории и практики. М.: Юрайт-Издат, 2007. С. 125.

⁵⁴ Гришаев С. П. Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁵ Фомина Е. А. Право на воспитание как разновидность субъективных прав // Право и политика. 2002. № 1. С. 87–90.

⁵⁶ См.: Варламова Н. И. Соотношение принципов защиты прав, интересов детей и их воспитание в семье // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 1-3 (52). С. 67–70.

Соединить категории «воспитание» и «обучение» до степени смешения в рамках российской образовательной системы невозможно⁵⁷, ведь любой из уровней образования имеет свою программу и федеральный государственный образовательный стандарт, реализация которых возлагается на профессиональных педагогов. Между отдельными разделами программ дошкольного образования существуют взаимосвязи: познавательное развитие тесно связано с речевым и социально-коммуникативным, художественно-эстетическое – с познавательным и речевым и т. д. Содержание образовательной деятельности в одной конкретной области тесно связано с другими областями⁵⁸.

Право на заботу о детях «поглощается» более обширным правом на воспитание детей. Так, согласно п. 2 ст. 54 Семейного кодекса Российской Федерации⁵⁹ (далее – СК РФ) содержание права ребенка жить и воспитываться в семье включает несколько правомочий: жить и воспитываться в семье, знать своих родителей, право на их заботу, на совместное с ними проживание⁶⁰.

Критерии ненадлежащего воспитания являются обширными и определяются судом в каждом конкретном случае на основании общих правовых установлений п. 2 ст. 54 СК РФ, в котором закреплено право ребенка на воспитание своими родителями, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства.

Таким образом, забота и воспитание в семье не относятся к правомочиям права-пользования в структуре субъективного права на дошкольное образование, а закрепленная в Федеральном законе «Об образовании» возможность детей получать образование в форме семейного образования предполагает наличие

⁵⁷ См.: Виладчева М. Н. Дискуссионные аспекты присмотра и ухода за ребенком в юридической конструкции конституционного права на дошкольное образование // Административное и муниципальное право. – 2024. – № 4. – С. 71-94; Былинская Н. А. Сравнительно-правовой анализ конституционно-правового статуса ребенка в Российской Федерации и зарубежных странах // Право и государство: теория и практика. 2023. № 5. С. 128–131. Подобное смешение присутствует в ряде зарубежных стран. Например, заботу об учебе детей осуществляют в Австрии и Армении.

⁵⁸ Приказ Минобрнауки России от 17.10.2013 № 1155 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования».

⁵⁹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

⁶⁰ См.: Летова Н. В. Семейный статус ребенка: проблемы теории и практики: монография. М.: Проспект, 2021. 144 с.

возможности детей реализовывать правомочия именно на обучение по программе дошкольного образования, присмотр и уход в соответствии с государственно определенными стандартами и воспитание, нацеленное на достижение задач ФГОС дошкольного образования.

Однако законодатель вводит и ряд ограничений (ст. 34 и 35 Федерального закона «Об образовании»), связанных с необходимостью соответствия средств воспитания и обучения ФГОС дошкольного образования. В случае, если дошкольной организацией вводятся дополнительные образовательные курсы, выходящие за рамки ФГОС дошкольного образования, условия пользования этими средствами (в том числе плата) устанавливаются организацией дополнительно.

В завершение анализа права-пользования отметим, что видом возможного или дозволенного поведения субъективного права на дошкольное образование можно считать непосредственно образовательный процесс в сочетании с процессом присмотра и ухода, при котором должно происходить формирование общей культуры, развитие физических, интеллектуальных, нравственных, эстетических и личностных качеств, предпосылок учебной деятельности, сохранение и укрепление здоровья. Результатом образовательного процесса является уровень развития ребенка, необходимый и достаточный для успешного освоения им образовательных программ начального общего образования.

Право-поведение в структуре субъективного права на дошкольное образование является, пожалуй, не менее дискуссионным. Это связано с особенностями возраста субъекта. Сложность установления содержания данного правомочия связана с тем, что его реализация не является самоцелью, а направлена на достижение конкретного результата. То есть субъективное право на дошкольное образование предстает возможностью человека, используя юридические нормы, реализовать свои цели либо осуществить законные интересы и потребности⁶¹. Очевидно, что в силу возраста сам субъект еще не способен к

⁶¹ См.: Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права: учеб. для бакалавров / Моск. гос. юрид. акад. им. О. Е. Кутафина. М.: Юрайт, 2012. С. 346.

целеполаганию. Дошкольное образование отличается от иных уровней образования тем, что направлено на формирование базовых личностных качеств, способностей ребенка и поддержание его жизнеобеспечения.

Этот факт предопределяет значимую роль родителей (законных представителей) в реализации права-поведения, поскольку к нему стоит отнести свободу выбора формы дошкольного образования, дошкольной образовательной организации, программы дошкольного образования. Именно родители вправе предпринимать активные действия для получения ребенком дошкольного образования в дошкольной образовательной организации, семье или (исходя из формулировки ст. 43 Конституции РФ) вообще не предоставлять дошкольное образование своему ребенку (хотя этот аспект весьма спорный и более подробно рассмотрен далее).

Ребенок дошкольного возраста объективно еще не способен в полной мере реализовать свое право на дошкольное образование без содействия законного представителя, поэтому предлагается выделять две категории права-поведения в рамках субъективного права на дошкольное образование: правомочия детей и правомочия их законных представителей.

В ч. 1 ст. 34 Федерального закона «Об образовании» регламентируются правомочия права-поведения, которые реализует непосредственно ребенок: право на предоставление условий для обучения с учетом особенностей психофизического развития и состояния здоровья, в том числе получение социально-педагогической и психологической помощи, бесплатной психолого-медико-педагогической коррекции; право на уважение человеческого достоинства, защиту от всех форм физического и психического насилия, оскорбления личности, охрану жизни и здоровья; право на свободу совести, информации, свободное выражение собственных взглядов и убеждений; поощрение за успехи в учебной, физкультурной, спортивной, общественной, научной, научно-технической, творческой, экспериментальной и инновационной деятельности; право на занятие по индивидуальному учебному плану.

Также можно выделить ряд элементов права-поведения, которые реализует законный представитель в интересах ребенка: право на выбор организации, осуществляющей образовательную деятельность, формы получения образования и формы обучения; право на перевод в другую образовательную организацию; право на ознакомление со свидетельством о государственной регистрации, с уставом, со сведениями о дате предоставления и регистрационном номере лицензии на осуществление образовательной деятельности и иными локальными актами образовательной организации; право на любом этапе обучения сменить форму получения дошкольного образования в семье (с учетом мнения ребенка) на образование в образовательной организации.

Еще одним структурным элементом субъективного права на дошкольное образование является право требовать от обязанного лица определенного поведения или правомочие *права-требования*, которое корреспондирует встречным обязанностям компетентной стороны (органов публичной власти и дошкольной образовательной организации).

Для реализации субъективного права ребенка на дошкольное образование необходимо активное содействие родителей (законных представителей), которое хоть и не образует самостоятельного субъективного права, позволяет реализовать правомочия права-требования в структуре субъективного права на дошкольное образование.

Исходя из норм ст. 43 Конституции РФ и ст. 5 Федерального закона «Об образовании», граждане Российской Федерации имеют право требовать, а органы власти, соответственно, обязаны обеспечить: право на дошкольное образование без дискриминации по какому-либо основанию; общедоступность и бесплатность дошкольного образования; создание социально-экономических условий для получения дошкольного образования; полное или частичное финансовое обеспечение лиц, нуждающихся в социальной поддержке; создание необходимых условий для получения качественного инклюзивного дошкольного образования.

Право-требование может быть обращено и к образовательной организации, реализующей программу дошкольного образования: принять ребенка на обучение

по программе дошкольного образования; осуществлять присмотр и уход за ребенком (с соблюдением встречного требования к родителям о выплате платы за данную деятельность); компенсировать родителям (законным представителям) часть средств, затраченных на присмотр и уход за ребенком (ст. 65 Федерального закона «Об образовании»).

Вместе с тем интересной особенностью дошкольного образования, в отличие от школьного обучения, является отсутствие у органов власти и организаций, реализующих программу дошкольного образования, встречного права-требования по отношению к родителям (законным представителям) по поводу обеспечения ими права на дошкольное образование их детей.

Реализация правомочий родителей (законных представителей) специфична ввиду законодательного закрепления формы семейного образования, при которой предоставление дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования допустимо в домашних условиях родителями (законными представителями) ребенка⁶². То есть в механизме реализации права на дошкольное образование семейное образование⁶³ фактически становится альтернативой дошкольному образованию в образовательной организации, однако кто в такой ситуации должен предъявлять требования к родителям об обеспечении качественного дошкольного образования – законодательно не определено.

Применительно к школам, родители, осуществляя домашнее обучение, серьезно «скованы» аттестациями. Для родителей, осуществляющих дошкольное образование в семье, аттестаций не предусмотрено. Более того, согласно ч. 2

⁶² Приказ Минобрнауки РФ от 07.02.2005 № 32 «Об утрате силы Приказа Министерства образования Российской Федерации от 27 июня 1994 г. № 225 "Об утверждении примерных положений о получении общего образования в форме экстерната и получении образования в семье" // СПС «КонсультантПлюс».

⁶³ В законодательстве России определение понятия «семья» законодательно не закреплено, однако в статье 1 Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» говорится, что семья – это лица, связанные родством, совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство. В соответствии с законом, семья может быть представлена супругами, родителями и детьми (усыновителями и усыновлёнными), а также другими родственниками и другими лицами, указанными в Семейном кодексе РФ. Поэтому более логично вести речь именно о семейном образовании.

ст. 11 Федерального закона «Об образовании» ФГОС дошкольного образования (в отличие от ФГОС иных уровней образования) не является основой объективной оценки соответствия установленным требованиям образовательной деятельности и подготовки обучающихся, освоивших образовательные программы соответствующего уровня, независимо от формы получения образования и формы обучения⁶⁴.

Право-притязание в структуре конституционного права на дошкольное образование связано с возможностью индивида обеспечить защиту и охрану получения дошкольного образования⁶⁵.

В случае неисполнения правообязанной стороной своих обязанностей субъект конституционного права на дошкольное образование (родитель или законный представитель) вправе прибегнуть к государственному принуждению, обратиться к компетентному государственному органу за защитой нарушенного права путем обжалования незаконных действий, нарушающих права или законные интересы обучающихся.

Стоит отметить органы власти с особым правовым статусом, наделенные компетенцией по защите прав ребенка. Субъектами-участниками административного порядка защиты выступают: органы опеки и попечительства, органы ЗАГС, уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка и уполномоченные по правам ребенка в субъектах РФ, прокуроры, иные органы и должностные лица.

Законом также регламентируются два специальных способа защиты прав несовершеннолетних обучающихся и их родителей (законных представителей): направлять администрации образовательной организации обращения о применении к ее работникам, нарушающим или ущемляющим права ребенка, его родителей (законных представителей), дисциплинарных взысканий. Такие обращения подлежат обязательному рассмотрению указанными органами в

⁶⁴ См.: Кроер Е. В., Слонимская О. В. Основные итоги мониторингового исследования в области реализации Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования // Стандарты и мониторинг в образовании. 2021. Т. 9. № 3. С. 3–12.

⁶⁵ См.: Васев И. Н. Субъективное право, как общетеоретическая категория: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург: Уральская гос. юрид. акад., 2011. С. 72.

присутствии всех участников спора. Помимо этого, предусмотрено обращение в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, в том числе по вопросам о наличии или об отсутствии конфликта интересов педагогического работника. Данная комиссия создается в организации дошкольного образования из равного числа родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Закон не ограничивает родителей (законных представителей) в использовании способов защиты субъективного права на дошкольное образование (направление досудебных жалоб, претензий, обращений в правозащитные органы и организации, а также судебная защита).

Обеспечение и охрана субъективного конституционного права на дошкольное образование предопределена нормами Конституции РФ: конституционные права являются неотчуждаемыми и принадлежат каждому от рождения, что следует из ч. 2 ст. 17 Конституции РФ; право на дошкольное образование является непосредственно действующим (ст. 18 Конституции РФ), то есть постоянно и непрерывно связывает человека с обществом и государством, в рамках конституционно-правовых отношений⁶⁶.

Непосредственное действие конституционного права на дошкольное образование свидетельствует о невозможности отказа от данного права или его передачи третьим лицам. По верному замечанию Б. С. Эбзеева, неотчуждаемость конституционного права является барьером для государства, которое не может отменить его или ограничить вне требований нормы ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Поэтому конституционное право надлежит рассматривать не только как «элемент правоспособности, но как субъективное право, подлежащее судебной защите»⁶⁷.

Схожей позиции придерживаются и иные авторы, отмечающие сущностную особенность непосредственного действия любого конституционного права

⁶⁶ См.: Крусс В. И. Конституционализация права: основы теории: монография. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2016. 239 с.

⁶⁷ Эбзеев Б. С. Конституция Российской Федерации: прямое действие и условия реализации // Государство и право. 2008. № 7. С. 5–15.

выступать в качестве объекта судебной защиты, независимо от того, насколько полно это право регулируется в законодательстве⁶⁸.

Несколько шире трактует непосредственное действие конституционных прав Н. В. Витрук, отмечая важность реализации всей совокупности конституционных установлений (прав, принципов, целей) не только в судебной, но и контрольно-надзорной деятельности, иной правоприменительной деятельности компетентных органов, когда конституция реализуется в «общественной жизни»⁶⁹.

На основании всего вышеизложенного сформулируем определение конституционного права на дошкольное образование как субъективного права человека, представляющего собой юридически закрепленную и обеспеченную родителями (законными представителями), судебными и внесудебными механизмами защиты возможность управомоченного лица – ребенка – с рождения до зачисления в образовательную организацию, реализующую начальное общее образование, получить обучение, присмотр и уход в дошкольной образовательной организации или в семье, с целью формирования общей культуры, развития физических, интеллектуальных, нравственных, эстетических и личностных качеств, формирования предпосылок учебной деятельности, сохранения и укрепления здоровья.

Структура правомочий субъективного права на дошкольное образование включает в себя:

1) право-пользование (возможность пользования благом), в котором видом возможного или дозволенного поведения можно считать участие в образовательном процессе, получении присмотра и ухода, а результатом – формирование общей культуры, развитие физических, интеллектуальных, нравственных, эстетических и личностных качеств, предпосылок учебной деятельности, сохранение и укрепление здоровья;

⁶⁸ См.: Кокотов А. Н. Действие и реализация Конституции России 1993 года // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33). С. 14–20; Кравец И. А. Формирование российского конституционализма: Проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург: Ур. гос. юрид. акад., 2002. 48 с.; Рукавишников С. М. Механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2025. С. 15.

⁶⁹ Витрук Н. В. Верность Конституции: монография. 2-е изд. М.: РГУП, 2016. С. 148.

2) право-поведение (возможность совершать определенные поступки), которое можно разделить на две большие группы: права ребенка и права его родителей (законных представителей);

3) право-требование (возможность требовать от обязанного лица определенного поведения), которое в разрезе права на дошкольное образование обращено к органам власти, при этом у родителей (законных представителей) отсутствует встречная обязанность по получению их детьми дошкольного образования;

4) право-притязание – возможность обращаться в соответствующие органы для принудительного осуществления своих требований без каких-либо ограничений в выборе способов защиты субъективного права на дошкольное образование.

При этом дошкольное образование в его конституционно-правовом истолковании предполагает неразрывное единство трех составляющих: обучения (реализация действующего ФГОС дошкольного образования), присмотра (непрерывный контроль за ребенком) и ухода (сохранение здорового физиологического, санитарного, эмоционального и психического состояния ребенка). Отсутствие хотя бы одного из компонентов разрушает структуру юридической конструкции «дошкольное образование».

Необходимо провести разграничение между конституционным правом на получение дошкольного образования, включающим присмотр и уход, в рамках соответствующих требований ФГОС дошкольного образования и свободой семейного воспитания детей. Свобода воспитания является составной частью семейно-правового статуса ребенка и не влечет за собой обязанность организовывать процесс обучения согласно указанным стандартам ФГОС.

Для уточнения особенностей содержания и реализации права на дошкольное образование требуется рассмотреть его во взаимодействии с иными конституционными правами и свободами, выявив его место в системе прав и свобод и уяснив, каким образом иные конституционные права и свободы способны влиять на реализацию конституционного права на дошкольное образование.

1.2. Право на дошкольное образование в системе конституционных прав и свобод

Любая система представляет собой структурированную взаимосвязь элементов, функционирующих на основании принципов, динамизм которых предполагает выявление стадийности процесса, закономерностей форм, в которых она воплощается. Динамика происходящих процессов может влиять на форму явления и наоборот⁷⁰.

Для системы конституционных прав и свобод свойственна внутренняя иерархия между главами Конституции РФ, где гл. 2 располагается следом за основами конституционного строя, то есть имеет фундаментальное значение для всех последующих глав конституции и норм, которые не могут противоречить данной главе⁷¹.

До настоящего времени соотношение права на дошкольное образование с иными конституционными правами и свободами не проводилось, а право на образование в целом традиционно относилось к группе социальных прав и свобод⁷². Однако, по нашему мнению, субъективное конституционное право на дошкольное образование может быть рассмотрено не только как разновидность социальных прав и свобод, поскольку имеет более сложную юридическую природу.

Прежде всего, отметим условный характер различий между понятиями «право» и «свобода», так как и то и другое означает юридически признанную

⁷⁰ См.: Автономов А. С. Системность категорий конституционного права: дис. ... д-ра юрид. наук. М.: 1999. С. 40.

⁷¹ См.: Задорина М. А. Указ. соч.

⁷² См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. 5-е изд. М.: Дело, 2022. С. 80; Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2005. 592 с.; Матюшева Т. Н. Конституционное право человека и гражданина на образование в Российской Федерации: становление и развитие понятия // Современное право. 2009. № 1. С. 18; Румянцева Т. С. Конституционное право на образование в социалистических странах / отв. ред.: Б. А. Страшун. М.: Наука, 1987. С. 21.

возможность каждого избирать вид и меру своего поведения⁷³. Неслучайно М. В. Баглай и Б. Н. Габричидзе предлагают понимать термин «свобода» как субъективную возможность совершать или не совершать те или иные действия (свобода совести, свобода слова и др.). В этом смысле термин «свобода» по существу тождественен термину «субъективное право».

Схожего подхода придерживаются Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин, определяя права и свободы как возможность индивида избирать вид и меру возможного поведения. Однако отождествление этих категорий видится не всегда корректным, поскольку правовое регулирование этих сфер или, иначе, «уровень самостоятельности личности от вмешательства со стороны государства» будет различным⁷⁴.

Связывает свободу с дозволительным средством правового регулирования А. М. Шериев, утверждая, что оно гарантирует управомоченному субъекту возможность достижения своих законных интересов, обеспеченную юридическими обязанностями других участников правоотношений⁷⁵. Более ярко разделяет категории «право» и «свобода» А. Н. Кокотов: «Свобода индивида есть его широкая самодеятельность при минимуме государственного вмешательства в нее»⁷⁶.

Доктринальное разграничение конституционных прав и свобод имеет важное практическое значение, поскольку формулировка возможности получения дошкольного образования через категорию «право на дошкольное образование» определяет необходимость государственного обеспечения этого процесса и ответственность государства за его реализацию.

⁷³ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция». 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2023. С. 208; Бутаков А. В. Свобода и демократия // Вестник Омского университета. Сер. Право. 2012. № 3 (32). С. 17.

⁷⁴ См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 196–197.

⁷⁵ См.: Шериев А. М. Субъективные права, свободы и законные интересы как объекты правовой охраны и защиты: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар: Кубан. гос. аграр. ун-т, 2008. С. 9–10.

⁷⁶ См.: Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право. М.: Юрист, 2004. С. 90.

Для понимания специфики конституционного права на дошкольное образование в системе иных конституционных прав и свобод за основу принимается хронологическая система, представляющая собой взаимосвязь элементов поколений прав и свобод.

К первой группе принадлежат личные (гражданские) и политические права и свободы, которые обладают неотчуждаемым характером, то есть существуют независимо от воли государства и его властных органов, что предопределяет их негативный характер⁷⁷. Второе поколение прав и свобод имеет совсем иную специфику: к ним относятся социальные, экономические и культурные права, расширяющие сферу государственного контроля, без которого невозможно обеспечить их конституционную легализацию и защиту (к этим правам относится и конституционное право на образование)⁷⁸. Третье поколение – это коллективные права, понимаемые в настоящей работе с позиции «индивидуального права, реализуемого в коллективе»⁷⁹.

Основу классификации также составляют подходы А. Н. Кокотова и М. И. Кукушкина, которые относят к естественным правам человека личные, а к правам позитивного характера – политические, социально-экономические, культурные и иные права⁸⁰.

Перечень прав и свобод в Конституции РФ открывается личными (гражданскими) правами. Личные права и свободы являются неотчуждаемыми,

⁷⁷ См.: Цивилизационные аспекты проблемы прав человека (к 75-летию принятия Всеобщей декларации прав человека): сборник статей X Общероссийского годового собрания теоретиков права (г. Москва, 22 февраля 2023 г., Центральный дом ученых) / Т. Я. Хабриева, В. В. Лазарев, А. И. Ковлер [и др.]. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Норма: ИНФРА-М, 2024. 208 с.

⁷⁸ См.: Михайловская И. Б., Кузьминский Е. Ф., Мазаев Ю. Н. Права человека и социально-политические процессы в посткоммунистической России. М.: Проект. группа по правам человека, 1997. 78 с.

⁷⁹ Регеда Е. В. К вопросу о правовой сущности коллективных прав // Бизнес в законе. 2009. № 1. С. 48–50.

⁸⁰ См.: Безруков А. В. Конституционное право России: учебное пособие. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2018. 344 с.; Вилачева М. Н. Роль права на дошкольное образование в системе конституционных прав и свобод // Гражданин. Выборы. Власть. 2022. № 3(25). С. 64–71.

присущими каждому от рождения, не зависящими от наличия или отсутствия гражданства⁸¹.

Открывает перечень личных прав и свобод право на жизнь (ч. 1 ст. 20 Конституции РФ), которое является фундаментальным естественным правом каждого. В рамках права на дошкольное образование, ввиду особенностей возраста субъекта – носителя права, первостепенной задачей является обеспечение его права на жизнь. Это предопределяет наличие в образовательном процессе ухода и присмотра за ребенком, которые возлагаются на родителей (законных представителей) и администрацию дошкольной образовательной организации (независимо от ее правовой формы и формы собственности).

О тесной взаимосвязи обеспечения права на жизнь и дошкольного образования свидетельствует и анализ отраслевого законодательства. Если Конституция РФ в ст. 20 говорит лишь о праве на жизнь, то отраслевое законодательство определяет качественные характеристики жизни ребенка⁸².

В этом контексте Л. Ю. Михеева отмечает, что, говоря о статусе несовершеннолетнего ребенка, следует рассматривать право на жизнь не просто как право на существование, а как право на получение всех необходимых условий для формирования личности⁸³.

В частности, СК РФ в ч. 2 ст. 54 закрепляет право каждого ребенка на заботу родителей, воспитание своими родителями, образование, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, уважение его человеческого достоинства. То есть при организации дошкольного образования реализуется еще одно личное право – право на охрану государством достоинства личности: запрет на пытки, насилие, другое жестокое или унижающее человеческое достоинство обращение (ч. 2 ст. 21 Конституции РФ).

⁸¹ См.: Права человека: учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. 3-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. С. 148–149.

⁸² Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

⁸³ Михеева Л. Ю. Опекa и попечительство: теория и практика / под ред. Р. П. Мананковой. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 27.

Достоинство личности – категория динамическая, это право конкретизируется через совокупность личных прав и свобод, которые гарантируются государством каждому человеку.

Из права на жизнь и права на достоинство личности органично вытекает право каждого на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22 Конституции РФ): от физического или психического принуждения (физическая и духовная неприкосновенность), на свободу действий и принятия решений, возможность располагать собой, свободу человека по своему усмотрению перемещаться в пространстве (свобода перемещения).

Анализируя судебную практику, приходится констатировать случаи нарушения ч. 2 ст. 21 Конституции РФ при реализации права на дошкольное образование со стороны воспитателей⁸⁴. Из анализа судебной практики также усматривается сложность процесса доказывания факта применения методов воспитания, связанных с применением физического или психического насилия над ребенком, поскольку одни лишь свидетельские показания ребенка не считаются достаточной доказательственной базой⁸⁵.

Действительно, никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Однако границы «физического воспитания» очень оценочны и условны, так как в педагогике именно этот прием доминировал на протяжении многих веков не только в отечественной, но и мировой образовательной практике⁸⁶.

Есть еще один, важный для настоящего исследования, нюанс – право на свободу в сфере дошкольного образования включает в себя комплекс отраслевых

⁸⁴ Апелляционное определение Московского городского суда от 24.12.2019 № 33-57396/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸⁵ Например, к такому выводу пришел Московский городской суд в своем определении от 06.12.2019 по делу № 33-54629/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸⁶ См.: Хуснетдинова Л. М. К вопросу о домашнем насилии в отношении детей // Российская юстиция. 2017. № 5. С. 57–59; Асташкина Е. Н. Прокурорский надзор как гарантия реализации конституционного права на образование // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2023. № 1 (150). С. 238–244; Иванова Е. Ф. Защита прокурором прав несовершеннолетних при проведении вакцинации и иммунодиагностики посредством административного судопроизводства // КриминалистЪ. 2025. № 4. С. 123–131.

прав и свобод, среди которых основополагающим является свобода выбора форм дошкольного образования, образовательной программы, образовательной организации либо семейного образования.

Продолжая анализ места права на дошкольное образование в системе основополагающих прав и свобод, отметим норму ст. 26 Конституции РФ, нацеленную на сохранение различных народов и этносов, находящихся на территории Российской Федерации.

Язык как основной элемент культурной принадлежности, идентичности народа, безусловно, должен получать государственную защиту. Тем не менее, в рамках дошкольного образования необходимо соблюдать и баланс интересов: с одной стороны, дошкольное образование не может носить дискриминирующий характер по признаку языковой принадлежности, с другой – должно подготовить ребенка к следующей ступени: основному общему образованию, что предполагает свободное владение русским языком как государственным.

На практике складывается сложная ситуация как для педагогов дошкольных образовательных организаций, так и для обучающихся, когда после обучения в форме семейного образования дети не владеют русским языком. Если в республиках в составе Российской Федерации эта ситуация не столь критична (в республиках на национальном языке изъясняется около 70 % населения)⁸⁷, в иных регионах России, сформированных не по национальному, а по территориальному принципу, вопрос языковой и речевой подготовки детей является серьезной проблемой, ставящей под сомнение возможность получения качественного основного общего образования.

Отсутствие необходимого уровня владения русским языком негативно влияет на процесс передачи и усвоения учебного материала, в результате чего ребенок может быть включен в группу детей с проблемами в развитии без каких-

⁸⁷ Федеральная служба государственной статистики [сайт]. URL: <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения: 24.02.2024).

либо оснований для этого, только потому, что ребенку не хватает языковых навыков для демонстрации своих знаний и умений⁸⁸.

Автором диссертационного исследования был проведен социологический опрос педагогических работников дошкольных образовательных организаций, в результате которого большинство респондентов отметили низкий уровень владения русским языком обучающимися из стран ближнего и дальнего зарубежья, что приводит к недостаточной социальной адаптации обучающихся, отставанию в развитии навыков и ведет к ограниченному доступу к образовательным ресурсам. Наиболее действенными изменениями в программе поддержки детей, не владеющих русским языком, по мнению 30 % респондентов, является увеличение числа занятий с логопедом для интенсивного развития языковых навыков, 25 % выступают за расширение использования мультимедийных ресурсов для визуализации и понимания русского языка и 10 % респондентов полагают целесообразным привлечение семей к процессу языкового воспитания в домашних условиях посредством специализированных дидактических ресурсов и научно обоснованных методических рекомендаций. Владение русским языком является обязательным условием для зачисления детей из государств ближнего и дальнего зарубежья в дошкольные образовательные организации, что благоприятствует успешной интеграции ребенка в социум и облегчает последующую адаптацию к школьному обучению (Приложение Б).

Свободный выбор языка образования, изучаемого родного языка из числа языков народов РФ, в том числе русского языка, государственных языков республик РФ осуществляется по заявлениям родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся при приеме на обучение.

В случае если с данным заявлением обращается иностранный гражданин, родной язык которого не отнесен к государственным языкам республик РФ, к

⁸⁸ См.: Вандышев М. Н., Прямикова Е. В., Чудинов А. П. Проблемы и перспективы обучения детей из семей мигрантов в Свердловской области // Педагогическое образование в России. 2013. № 4. С. 26–31.

языкам народов РФ, он имеет право на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения⁸⁹.

Взаимосвязь права на дошкольное образование с правом свободно передвигаться и выбирать место жительства (ст. 27 Конституции РФ) проявляется в гарантии получения ребенком места в государственной или муниципальной дошкольной образовательной организации, находящейся в разумной удаленности от его места жительства.

Увы, категория «разумная удаленность» законодательно не определена (что вызывает риски необоснованного ограничения права на свободное передвижение до детского сада исходя из законных интересов семьи) и является результатом правоприменительной деятельности судов, что будет более подробно раскрыто при анализе форм и стадий дошкольного образования.

Основопологающим для реализации права на дошкольное образование в семейной форме является право на выбор места жительства. Конкретизация этой конституционной нормы находит свое отражение в п. 2 ст. 20 ГК РФ, регулирующей право ребенка проживать совместно с родителями и закрепляющей презумпцию совместного проживания с родителями детей, не достигших возраста четырнадцати лет.

Законодательно не установлен порядок получения дошкольного образования в семье, если родители проживают раздельно. На практике эти вопросы фактически не регулируются ни судебным решением, ни соглашением между бывшими супругами, что может привести к ограничению образовательных возможностей для ребенка. Когда дошкольное образование предоставляется образовательной организацией, то его оплата возлагается солидарно на супругов по соглашению или решению суда⁹⁰.

⁸⁹ Статья 12 Федерального закона от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965. При этом в гарантиях указано, что право на обучение родному языку (не обязательно языку субъекта) организуется не только в школах, но и в дошкольных организациях.

⁹⁰ См.: Норбекова Ю. С. Защита прав женщин и детей через призму брачного договора // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2016. № 1. С. 14–17.

Конституционное право на свободу совести и вероисповедания (ст. 28 Конституции РФ), гарантирующее на территории Российской Федерации возможность свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, входит в структуру права на образование посредством функционирования института религиозного образования. Последнее имеет четкое законодательное регулирование, предполагающее разумные рамки религиозного образования в условиях светского государства (ст. 14 Конституции РФ). Однако в части регулирования семейного образования эти вопросы не имеют законодательной регламентации, что позволяет говорить о наличии в семье скорее воспитания, нежели обучения.

Отдельно следует выделить ряд политических конституционных прав, которые хоть и не являются элементами правоотношения в сфере дошкольного образования, имеют важную организующую роль.

Начнем с права на объединение (ст. 30 Конституции РФ), реализация которого невозможна по инициативе одного лица, так как «в единстве индивидуальных потребностей объединяться реализуется общественный интерес»⁹¹.

Ключевую роль конституционное право на объединение играет в процессе создания некоммерческих организаций, реализующих программу дошкольного образования и осуществляющих присмотр и уход за детьми.

Разделяя позицию ряда авторов, добавим, что критерий универсальности любого конституционного права (не является исключением и право на объединение) предопределяет расширительное понимание организационно-правовых форм организаций, включая коммерческие организации⁹². Подтверждение того, что положения ст. 30 Конституции РФ распространяются

⁹¹ Старкин Н. Ю. Конституционное право граждан на объединение и проблемы его реализации в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2018. 21 с.

⁹² См.: Кокотов А. Н. О статусе общественных организаций // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1993. № 3. С. 22–23; Любутов Н. А. Конституционное право граждан на объединение: правовая природа и механизм реализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 8.

также на создание и деятельность коммерческих организаций, содержится в одном из Постановлений Конституционного Суда РФ, согласно которому статья 30 в совокупности со статьями 8 (часть 1), 34 (часть 1) и 35 (части 1 и 2) Конституции РФ создают правовую основу для реализации каждым человеком возможности совместно пользоваться своими способностями и имуществом для ведения предпринимательской и иной разрешенной законом экономической деятельности посредством создания коммерческих объединений⁹³.

Подобный расширительный подход, с одной стороны, распространяет на все организации дошкольного образования критерий добровольности вступления в объединение, закрепленный в формулировке ст. 30 Конституции РФ «никто не может быть принужден...». С другой стороны, налагает на любые «предприятия»⁹⁴ обязанность создавать гарантии общедоступного и бесплатного дошкольного образования наравне с некоммерческими организациями.

Непосредственно дети могут реализовать право на членство и участие в детском общественном объединении лишь по достижении восьми лет⁹⁵, то есть только после завершения периода дошкольного образования. Право на объединение в интересах детей реализуют их родители (законные представители) при формировании родительских комитетов в дошкольной образовательной организации. При этом родители (законные представители) не могут быть принуждены к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

Аналогично, в общем порядке, только родителями (законными представителями) может быть реализовано следующее по хронологии конституционное право на обращение, предусмотренное ст. 33 Конституции РФ.

⁹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 31.05.2005 № 6-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" в связи с запросами Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Шевцова» // СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2311.

⁹⁴ Данный термин не развит в отраслевом законодательстве и юридической доктрине (является категорией экономики), за исключением ст. 120 ГК РФ, где предприятие подразумевается, как «имущественный комплекс», то есть недвижимое имущество и объекты индивидуализации, что расходится с употреблением этого термина в ч. 2 ст. 43 Конституции РФ. См.: Поваров Ю. С. Предприятие как объект гражданских прав: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2000. 249 с.

⁹⁵ Статья 19 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

С другой стороны, по верному замечанию В. А. Мещерягиной, право на обращение в отдельных случаях может быть реализовано и детьми⁹⁶. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 24 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» практически единственным правом, которым может воспользоваться недееспособное лицо, является право самостоятельно обжаловать в орган опеки и попечительства действия или бездействие опекуна⁹⁷. В ст. 56 СК РФ указывается: «При нарушении прав и законных интересов ребенка, в том числе при невыполнении или при ненадлежащем выполнении родителями обязанностей по воспитанию, образованию ребенка либо при злоупотреблении родительскими правами, ребенок вправе самостоятельно обращаться за их защитой в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста четырнадцати лет в суд».

Также, в соответствии со ст. 57 СК РФ ребенок вправе выражать свое мнение при решении любого вопроса, затрагивающего его интересы, а также быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства. Таким образом, конституционное право на обращение следует считать обеспечительным элементом субъективного права на дошкольное образование, доступным как родителям (законным представителям), так и детям (в отдельных случаях).

Право на предоставление дошкольного образования также связано с реализацией конституционного права на свободу предпринимательской деятельности коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями (ст. 34 Конституции РФ).

В настоящее время нагрузка на государственные и муниципальные дошкольные образовательные организации существенно уменьшается благодаря активному вовлечению негосударственных организаций и физических лиц, деятельность которых связана с предоставлением услуг по реализации основных

⁹⁶ См.: Мещерягина В. А. Право граждан на обращение в органы исполнительной власти Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург: Уральская гос. юрид. акад., 2018. 222 с.

⁹⁷ Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755.

образовательных программ дошкольного образования (п. 1 ч. 3 ст. 12 Федерального закона «Об образовании»).

В соответствии с государственной программой Российской Федерации «Развитие образования»⁹⁸ в качестве ориентира развития сегмента образовательных услуг дошкольного образования определена необходимость увеличения негосударственных субъектов, предоставляющих соответствующие услуги. В условиях активного развития рыночной экономики России делается закономерный вывод о том, что ликвидация очередности на зачисление в дошкольные образовательные организации невозможна без вовлечения коммерческих структур. В том числе с использованием механизмов государственно-частного партнерства и развития вариативных форм дошкольного образования (частные, семейные и корпоративные детские сады).

Тесная, но не всегда очевидная взаимосвязь наблюдается при соотношении права на дошкольное образование с правом свободно распоряжаться своими способностями к труду. Статья 37 Конституции РФ объединяет свободу на осуществление трудовой деятельности (в совокупности двух ее составляющих: позитивной свободы, состоящей из комплекса конкретных правомочий на реализацию своих способностей к труду, и негативной свободы, выражающейся в отсутствии каких-либо ограничений со стороны работодателя или органов власти) и право на труд⁹⁹.

Более детально составные части права на труд раскрыла А. Е. Канакова: «В контексте данной формулы свобода труда в позитивном смысле выражается в возможности принятия человеком решения о трудовой занятости, о выборе по собственной инициативе определенного рода деятельности и профессии. Свобода

⁹⁸ Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие образования"» // СЗ РФ. 2018. № 1 (ч. II). Ст. 375.

⁹⁹ См.: Пресняков М. В., Куницина О. А. Конституционный принцип свободы: формы и виды реализации // Гражданин и право. 2012. № 8. С. 37.

труда в негативном значении предполагает четкий императив – запрет принудительного труда и недопущение дискриминации в сфере труда»¹⁰⁰.

Согласно толкованию Конституционного Суда РФ, право на труд предполагает обеспеченную законом возможность гражданина выполнять предпочитаемую им работу в соответствии с избранным им родом деятельности и профессией; занимать определенную должность. Свобода труда проявляется прежде всего в договорном характере трудовых отношений, то есть закреплении прав и обязанностей работника и работодателя в трудовом договоре.

В аспекте права на дошкольное образование особое значение имеет расширительный подход к пониманию права на свободу труда, под которым высший орган конституционного контроля России предполагает «обеспечение каждому возможности на равных с другими гражданами условиях и без какой-либо дискриминации вступать в трудовые отношения, реализуя свои способности к труду»¹⁰¹.

Возникает закономерный вопрос об ограничении права на труд для родителей в ситуации, когда они вынуждены реализовывать форму дошкольного образования в семье, за неимением мест в дошкольной образовательной организации. Особенно остро этот вопрос стоит в случае, если родитель воспитывает ребенка один.

Согласно данным Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, приблизительно в 5 миллионах семей в России детей воспитывают женщины-одиночки, помимо этого, в 600 тысячах семей детей воспитывают отцы-

¹⁰⁰ Канакова А. Е. Свобода труда и право на труд в Конституции Российской Федерации: содержание и соотношение конституционных категорий // Алтайский юридический вестник. 2016. № 2 (14). С. 30.

¹⁰¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.1999 № 19-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 20 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" в связи с жалобами граждан В.П. Малкова и Ю.А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда города Казани» // СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 354.

одиночки¹⁰². Отпуск по уходу за ребенком предоставляется только до достижения детьми трехлетнего возраста.

Существующие обеспечительные меры, заложенные в ТК РФ, являются недостаточными и предполагают возможность установить одному из родителей ребенка неполный рабочий день или неполную рабочую неделю, с оплатой труда пропорционально отработанному времени или в зависимости от выполненного объема работ (ст. 93).

В ситуации, когда единственный родитель вынужден осуществлять круглосуточный присмотр и уход за ребенком, а также предоставлять дошкольное образование в рамках «семейной формы» по причине невозможности определить ребенка в государственную или муниципальную дошкольную образовательную организацию, данный родитель лишается возможности реализовывать в полной мере свои способности к труду и, как следствие, получать достойную оплату труда.

Более того, в подобной ситуации единственному родителю зачастую приходится зачислять ребенка в частный детский сад, и общие затраты на содержание и обучение ребенка значительно возрастают. Это негативным образом сказывается на уровне жизни семьи и противоречит конституционным принципам приоритета интересов личности, обеспечения достойной жизни и свободного развития со стороны государства, а также конституционному праву свободно распоряжаться своими способностями к труду.

Думается, что выходом из сложившейся ситуации должно стать изменение семейного, трудового законодательства и законодательства в сфере организации и предоставления дошкольного образования в семейной форме в целях регламентации дополнительных гарантий одиноким отцам или матерям при предоставлении мест в дошкольных образовательных организациях либо иных мер компенсационного характера.

¹⁰² Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. URL: <http://deti.gov.ru> (дата обращения: 26.09.2023).

Первые попытки корректировки этой сферы уже предпринял Верховный Суд РФ, сформулировавший в одном из своих определений¹⁰³ дефиницию «одинокая мать» – это женщина, фактически воспитывающая ребенка без отца, в том числе в ситуациях (перечень которых Верховный Суд РФ оставляет открытым), когда при юридическом установлении отцовства ребенка отец фактически не участвует в его воспитании.

Эту конструкцию следует внедрить в законодательство, расширить (распространив на одинокого отца или иного представителя ребенка, оказывающего дошкольное образование в форме семейного образования) и сделать межотраслевой, то есть включить в качестве оснований получения дополнительных трудовых льгот и гарантий (например, установить оплату труда за неполный рабочий день равной оплате за полный рабочий день и т. п.).

Из всех социально-экономических и культурных конституционных прав право на дошкольное образование наиболее тесно связано с нормами статей 38 и 39 Конституции РФ.

Положения ч. 1 и 2 ст. 38 Конституции РФ являются концептуальным ядром права на дошкольное образование, провозглашая защиту материнства, детства и семьи. При этом обязанность защиты указанных ценностей возлагается на государство в лице его публичных органов власти и учрежденных ими организаций.

Формулировка ч. 2 ст. 38 Конституции РФ: «Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей», провозглашает свободу воспитания в семье, т. е. ограничение вмешательства государства в эту сферу отношений, презумпцию первостепенной роли родителей (законных представителей) в данном процессе. Соответственно, стоит сделать вывод о взаимосвязи двух самостоятельных процессов в развитии ребенка: непрерывной заботы и воспитания в семье как психоэмоциональной составляющей развития ребенка и возможности освоения программы дошкольного образования как

¹⁰³ Абзац 2 п. 28 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.01.2014 № 1 «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних» // Российская газета. 2014. 7 февр. № 27.

общеразвивающей и подготовительной составляющей к получению образования следующей ступени. Однако федеральный законодатель размывает эти самостоятельные права и свободы, внося путаницу взаимоисключающими подходами:

1) закреплением возможности получения дошкольного образования в семье без реализации программы дошкольного образования;

2) отсутствием встречного права требования и контроля государства за освоением ФГОС дошкольного образования в семье (даже теми семьями, которые приняли решение воспользоваться правом на реализацию программы дошкольного образования);

3) непризнанием в качестве критерия оценки качества дошкольного образования положений ФГОС дошкольного образования;

4) правом, а не обязанностью родителей в рамках дошкольного образования в семейной форме пользоваться методическими материалами образовательных организаций дошкольного образования (без указания гарантий этого права).

Подобный подход не позволяет определить юридическую конструкцию права на дошкольное образование, поэтому стоит либо отказаться от семейной формы дошкольного образования, отдав приоритет процессу воспитания в семье, либо признать дошкольным образованием в семейной форме освоение образовательной программ дошкольного образования, ФГОС дошкольного образования.

Явным недостатком отказа от дошкольного образования в семейной форме и приоритета воспитательного процесса является тот факт, что воспитание как юридическая категория ограничена нормами ст. 65 СК РФ и конституционным принципом свободы семейного воспитания, исходя из которых воспитательный процесс не подвергается правовому регулированию государством (за исключением запрещенных форм воспитательного процесса).

Безусловно, недопустимо забывать о принципе *nemo jure suo uti cogitur*¹⁰⁴, но, если допускается подобная альтернативная форма дошкольного образования,

¹⁰⁴ Никто не обязан пользоваться своим правом.

она должна обеспечивать равенство возможностей детей, получающих дошкольное образование в семье и в образовательной организации.

Зависимость права на дошкольное образование от семейных отношений прослеживается в возможности льготного приема в дошкольную образовательную организацию согласно ч. 2 ст. 54 СК РФ, где закреплено право ребенка на преимущественный прием на обучение по основным общеобразовательным программам дошкольного образования в дошкольную образовательную организацию, в которой обучаются его полнородные и неполнородные брат или сестра.

Право на дошкольное образование занимает важное место среди культурных прав человека. Без права на дошкольное образование, в рамках которого осуществляется раннее эстетическое развитие ребенка, другие культурные права, например такие, как право на пользование достижениями культуры, в значительной степени утрачивают свой смысл.

Также тесная взаимосвязь права на дошкольное образование прослеживается в соотношении с правом каждого на охрану здоровья (ст. 41 Конституции РФ). Ввиду особенностей возраста управомоченного субъекта, которое законодательно признается с момента достижения ребенком двух месяцев (ч. 1 ст. 67 Федерального закона «Об образовании»), процесс присмотра и ухода включает в себя и должный медицинский уход, без которого невозможно гармоничное физическое развитие детей.

Работники образовательных организаций дошкольного образования обязаны содействовать родителям (законным представителям) в защите физического, психического и социального благополучия детей, при котором отсутствуют заболевания, а также расстройства функций органов и систем организма¹⁰⁵. Таким образом, нахождение ребенка в образовательной организации, под наблюдением врача и психолога, становится дополнительной гарантией права на охрану здоровья.

¹⁰⁵ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

Органы власти обязаны не только признавать охрану здоровья детей одной из своих приоритетных задач, но и создавать реальные условия для должного физического и психического развития детей в образовательном процессе¹⁰⁶.

Основным механизмом гарантирования охраны здоровья детей в образовательном процессе является лицензирование дошкольной образовательной организации, для прохождения которого необходимо организовать в ней медицинский кабинет. Ответственность за выполнение гигиенических и противоэпидемических мероприятий возлагается на администрацию образовательной организации¹⁰⁷. При этом факт наличия медицинского кабинета при отсутствии в штате трудоустроенного медицинского работника либо документального подтверждения договора об оказании медицинских услуг со сторонней организацией здравоохранения признается судами как нарушение прав детей на охрану здоровья и невозможность в таких условиях полноценного обучения¹⁰⁸.

Норма ст. 44 Конституции РФ гарантирует каждому свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Не случайно отнесение права на образование именно к группе культурных прав и свобод также является распространенным в отечественной научной литературе¹⁰⁹. В частности, Д. С. Ивакина характеризует право на образование как «конституционно-правовое средство приобщения человека к знаниям и культуре»¹¹⁰. Безусловно, рассматривая право на дошкольное

¹⁰⁶ Статья 10 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»; Пункт 3 ст. 7 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

¹⁰⁷ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.09.2020 № 28 «Об утверждении санитарных правил СП 2.4.3648-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰⁸ Определение Приморского краевого суда от 15.12.2015 по делу № 33-11499/2015; Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 25.01.2017 № 56-КГ16-43 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰⁹ См.: Смирнова М. В. Конституционное право на образование и гарантии его реализации в негосударственных общеобразовательных учреждениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 26 с.

¹¹⁰ См.: Ивакина Д. С. Особенности конституционного права человека и гражданина на образование в Российской Федерации // Право и образование. 2015. № 2. С. 13.

образование в рамках системного подхода, следует отметить тесную взаимосвязь образования и культуры, причем, как верно отметила Н. Г. Агапова, «образование является центральным элементом механизма социального наследования, для этого в процессе образования должны быть заложены условия, позволяющие личности не только получить способности к усвоению культуры, но и проявлять творческую активность»¹¹¹.

Право на творчество педагогов непосредственно в процессе дошкольного обучения обеспечивается ФГОС дошкольного образования, позволяющим организациям дошкольного образования в пропорциях 60 % (стандарт) к 40 % (изменения) самостоятельно создавать собственную программу дошкольного образования. Подобный подход позволяет педагогам формировать авторские программы дошкольного образования¹¹², среди которых классическими стали «Детский сад по системе Монтессори», «Золотой ключик», «Истоки» и др.

Считаем необходимым в рамках творческой составляющей права на дошкольное образование выделить право на игровую форму образовательного процесса, без которой ребенок, в силу возраста, не способен развивать творческое мышление, обучаться в доступной для его уровня развития форме, а также ощущать себя счастливым (как следствие: формировать здоровое психическое развитие)¹¹³.

¹¹¹ См.: Агапова Н. Г. Образование как феномен культуры с позиций системно-деятельностного подхода // Вестник Рязанского государственного университета им. С. А. Есенина. 2013. № 2 (39). С. 51–60.

¹¹² См.: Тарасова Н. М. Метод М. Монтессори: от теории к практике // Вестник Таганрогского института 2017. № 1. С. 129–133; Михеева Е. В. Обзор примерных образовательных программ, разработанных в соответствии с ФГОС ДО // Современное дошкольное образование. Теория и практика. 2015. № 3. С. 40–49; Лыскова И. В. Федеральная образовательная программа дошкольного образования – единое ядро содержания дошкольного образования // Источник. 2023. № 2. С. 16–17; Герасимова Е. В., Фролова Ю. С. Основные направления развития дошкольного образования в рамках ФГОС ДО // Управление дошкольным образовательным учреждением. 2021. № 6. С. 20–25.

¹¹³ См.: Иноятова А., Зубайдова Н. Н. Важность дошкольного образования // Science and Education. 2023. № 12. С. 548; Комплексный подход в решении задач воспитания, образования и развития личности ребенка дошкольного возраста / Л. М. Завернина, Е. П. Манаева, Т. В. Краснова, В. В. Обидина // Актуальные проблемы начального, дошкольного и специального образования / под ред. Т. Ю. Макашиной. Коломна: Гос. соц.-гум. ун-т, 2022. С. 31–34.

В настоящее время усиливается тенденция форсирования дошкольного образования, вытеснения типично детских видов деятельности и замещения их квази-учебной деятельностью. Поэтому очень важно соблюдать баланс интересов ребенка между подготовкой к следующему уровню образования и сохранением игровой, познавательной, исследовательской, коммуникативной и иных видов деятельности, свойственных этой возрастной категории¹¹⁴.

Неотъемлемым конституционным правом ребенка является право на выражение собственного мнения (ч. 1 ст. 29 Конституции РФ), которое отражено и в международно-правовых договорах. Так, Конвенция ООН о правах ребенка содержит требование общего характера в отношении всех государств-участников о необходимости «уделять должное внимание взглядам ребенка в соответствии с его возрастом и зрелостью». При этом уточняется, что «ребенок имеет право свободно выражать свое мнение, которое включает в себя право на получение им информации»¹¹⁵.

Верховный Суд РФ расширительно толкует положения Конвенции ООН о правах ребенка, отмечая, что право ребенка на выражение собственного мнения (по всем вопросам, которые затрагивают его интересы) не связано с наступлением определенного возраста и должно учитываться органами власти и родителями (законными представителями)¹¹⁶. Однако необходимо учитывать возрастные особенности детей, которые влияют на зрелость суждений¹¹⁷.

В современных условиях все более актуализируются вопросы соотношения права на дошкольное образование и права на доступ к информации (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ): «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

¹¹⁴ См.: Примерная основная образовательная программа дошкольного образования (одобрена решением федерального учебно-методического объединения по общему образованию, протокол от 20.05.2015 № 2/15) // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹⁵ Часть 1 ст. 12 и ч. 1 ст. 13 Конвенции о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989).

¹¹⁶ Обязанность учитывать мнение ребенка законодательно установлена по достижении 10 лет в соответствии со ст. 57 СК РФ.

¹¹⁷ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 1 (2024) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 29.05.2024) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2024. № 7.

Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом»¹¹⁸, либо связывается право на информацию с правом на доступ к ней¹¹⁹, при этом право на информацию относят к группе конституционных прав, чаще – политических¹²⁰.

Ряд авторов весьма широко подходят к пониманию содержания права на информацию, указывая на его «прикладной» характер – встраивание в материю целого комплекса иных конституционных прав и свобод, и чаще относят его к группе «вспомогательных» информационных прав и свобод, способствующих осуществлению иных субъективных прав¹²¹.

На сегодняшний день право на информацию является ядром образовательного и воспитательного процессов, а в современных условиях еще и позволяет родителям (законным представителям) в режиме удаленного доступа получать справочную информацию, а детям – осваивать инновационные игровые формы образовательного процесса.

¹¹⁸ См.: Щеголева Н. А., Силаев П. О. Конституционно-правовой аспект права на информацию // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. Т. 10. № 4. С. 120; Бачило И. Л. Информационное право: основы практической информатики: учеб. пособие. М.: Юринформцентр: Тихомиров М. Ю., 2001. С. 88; Бекбаев Е. З. Проблема начала в теоретическом познании правовой системы: дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 2016. С. 97.

¹¹⁹ См.: Лисицына Е. С. Право на информацию и информационную деятельность в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М.: Моск. гос. соц. ун-т, 2003. С. 13; Скопец П. С. Государственно-правовое регулирование конституционного права граждан России на информацию и его ограничений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб.: С.-Петербург. гуманитар. ун-т профсоюзов, 2006. С. 7.

¹²⁰ См.: Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. 14-е изд., изм. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2025. С. 145; Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс: учеб. пособие: в 2 т. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. Т. 2. С. 57; Колосов Ю. М. Массовая информация и международное право. М.: Междунар. отношения, 1974. С. 82.

¹²¹ См.: Григорьев М. А. Теоретические основы конституционного права граждан на информацию в Российской Федерации // Бизнес в законе. 2008. № 4. С. 185–187; Щеголева Н. А., Силаев П. О. Указ. соч. С. 121; Дозорцев В. А. Информация как объект исключительного права // Дело и право. 1996. № 4. С. 28; Шевердяев С. Н. Право на информацию: к вопросу о конституционно-правовой сущности // Право и политика. М.: Nota Bene. 2001. № 10. С. 91–100; Гришаева Ю. И. Конституционно-правовые основы права граждан на информацию и на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления // Юрист. 2007. № 6. С. 33–36; Либанова С. Э., Былинкина Е. В. Обеспечение конституционных прав и свобод человека при помощи новейших информационных технологий // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2021. № 1 (53). С. 28–34.

Говоря о тесном взаимодействии права на образование и права на информацию, можно согласиться с мнением В. И. Шкатуллы, определяющего право на образование как «основное и естественное право, имеющее своей целью удовлетворение потребностей человека в информации и непосредственно в самом образовании»¹²².

Однако связь права на дошкольное образование и права на информацию имеет и негативный оттенок, связанный с нарастающей зависимостью детей дошкольного возраста от современных технических устройств. Неграмотное их использование (чаще всего в рамках семейного дошкольного образования) приводит к тому, что гаджеты становятся причиной отсутствия у ребенка необходимого уровня коммуникации, вызывают нарушения внимания (особенно если информация подаётся в клиповой форме). В результате у детей, получающих дошкольное образование в семье, заметна тенденция к социальной изоляции, отсутствие навыков избирательности информации, неспособность к длительному сосредоточению на одной деятельности, низкая мотивация общения и сотрудничества¹²³. Корректировать эти проявления приходится уже профессиональным педагогам при обучении в школах.

Понимая складывающиеся тенденции, российский законодатель предпринимает первые попытки ограничения использования средств радиоподвижной телефонной связи на занятиях на всех уровнях системы образования, не применяя, однако, его действие к дошкольному образованию¹²⁴.

Также конституционное право на информацию и конституционное право на обращение являются обеспечительным элементом организационной процедуры зачисления ребенка в государственные и муниципальные дошкольные

¹²² Шкатулла В. И. Право и образование // Государство и право. 1997. № 7. С. 5–13.

¹²³ См.: Серова И. Н. Проблемы адаптации к детскому саду у детей раннего возраста: анализ и рекомендации // Вестник ПСТГУ. Сер. 4. Педагогика. Психология. 2016. № 2 (41). С. 106–117; Кожокар С. В. Социализация дошкольников в свете федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования // Конференциум АСОУ: сб. науч. тр. и материалов науч.-практ. конф. 2023. № 1. С. 213–218.

¹²⁴ Пункт 4.1 ч. 1 ст. 43 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

образовательные организации, которая все чаще осуществляется посредством интернет-портала «Госуслуги» (<https://www.gosuslugi.ru>).

Следует констатировать отсутствие единого универсального субъективного права на информацию, которое может присутствовать в иных, «неинформационных» правоотношениях. В соотношении с правом на дошкольное образование оно занимает лишь вспомогательную, обеспечительную функцию и не входит в ядро юридического содержания изучаемого правоотношения.

Объединяя вышеизложенное, следует сделать вывод о том, что право на дошкольное образование в системе конституционных прав и свобод имеет комплексный характер, включает в себя элементы как социальных, так и культурных прав. Его надлежит классифицировать среди прав второго поколения, которые появились в результате повышения статуса семьи, утверждения материнства, отцовства и детства как конституционных ценностей и создания необходимых для этого условий со стороны органов власти. Исходя из этого, право на дошкольное образование имеет позитивную природу и является относительным индивидуальным правом человека.

Право на дошкольное образование находится в тесной и взаимообусловленной связи с правом ребенка жить и воспитываться в семье и правом его родителей на труд. Ввиду особенностей дошкольного возраста, нахождение в семье и семейно-правовые отношения имеют доминирующее значение для гармоничного развития ребенка, его психического и физического комфорта. Дошкольное образование при этом носит дополняющий характер, позволяет более углубленно развивать качества ребенка. Однако недопустимо воспринимать эти формы схожими до степени смешения, что на сегодняшний день происходит путем установления законодателем возможности получения дошкольного образования в семье без реализации программы дошкольного образования.

Нельзя отождествлять дошкольное образование по образовательной программе с воспитательной деятельностью родителей, а заботу о детях не следует путать с функцией присмотра и ухода, которые хоть и имеют схожие

черты, относятся к разным конституционным правам и реализуются в самостоятельных правоотношениях.

Необходимо либо отказаться от семейной формы дошкольного образования, отдав приоритет процессу воспитания в семье, либо признать дошкольным образованием лишь обучение по образовательным программам дошкольного образования и ФГОС дошкольного образования, разработав более системное правовое регулирование форм дошкольного образования, позволяющих родителям предоставлять качественное дошкольное образование.

Доступ детей к дошкольному образованию (прежде всего в государственных и муниципальных организациях) предопределяет реализацию родителями их конституционной свободы трудовой деятельности, сама возможность реализации которой ставится в прямую зависимость от формы дошкольного образования. Очевиден тот факт, что родители, имеющие возможность направить ребенка в государственную (муниципальную) дошкольную образовательную организацию, обеспечивают себе достойный уровень жизни за счет более низкой оплаты образовательных услуг и за счет возможности полноценно выполнять трудовую функцию с соответствующей оплатой труда. Таким образом, ограничение доступности дошкольного образования детей косвенно влечет ограничение конституционного права на труд их родителей, особенно если ребенок воспитывается одним родителем.

1.3. Конституционно-правовое регулирование права на дошкольное образование в Российской Федерации и зарубежных странах

Конституционно-правовое регулирование права на дошкольное образование представляет собой иерархическое нормативно-организационное воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, охраны и развития, которое

осуществляется посредством определенной системы правовых средств¹²⁵, имеющих внешнюю форму выражения (нормативно-правовые акты).

Изучение конституционно-правового регулирования права на дошкольное образование будет осуществляться преимущественно с позиции позитивистского подхода, при котором упорядочивание общественных отношений происходит посредством государственного регулирования (установления и санкционирования правил поведения компетентными органами государства). При этом в условиях динамичного развития универсализации конституционных принципов, расширения объема конституционного правового регулирования, усиления сходства в структуре и содержании конституционного права различных стран¹²⁶ научный интерес представляет соотношение конституционно-правового регулирования права на дошкольное образование в России и за рубежом.

Примечателен тот факт, что в зарубежных конституциях право на дошкольное образование практически не встречается. Так, термин «дошкольное» употребляется в ч. 3 ст. 35 Конституции Грузии¹²⁷, но лишь в контексте дошкольного воспитания, а не обучения.

Показательной является, например, ст. 76 Конституции Дании¹²⁸, согласно которой возникновение права на образование связано с достижением определенного (школьного) возраста, автоматически исключающего право на дошкольное образование: «Все дети школьного возраста имеют право получить бесплатное начальное образование». Конституция Ирландии закрепляет право и обязанность родителей давать своим детям религиозное и моральное, интеллектуальное, физическое и социальное воспитание. Родители свободны

¹²⁵ В рамках данного параграфа будут изучены, прежде всего, конституционно-правовые нормы. Иные правовые средства: индивидуальные властные предписания, льготы, юридические факты и др., будут рассмотрены в последующих параграфах диссертационного исследования.

¹²⁶ Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010. 400 с.

¹²⁷ Конституция Грузии. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36> (дата обращения 13.12.2023).

¹²⁸ Конституция Дании. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/denmark.pdf?ysclid=ltmjviji13486735430> (дата обращения 13.12.2023).

давать такое воспитание дома, в частных школах или в школах, признанных или учрежденных государством¹²⁹.

В США отсутствует право на дошкольное образование¹³⁰, поэтому возможность получить присмотр и уход до поступления в школу регулируется на уровне государственных программ поддержки семьи. Услуги по присмотру и уходу, а также образовательные услуги для детей раннего дошкольного возраста оказываются частными организациями за счет государственного субсидирования. Если у ребенка отсутствует гражданство США, он не может претендовать на получение государственных субсидий и посещает только частные дошкольные организации, предназначенные для предшкольной подготовки детей от пяти до восьми лет, за счет оплаты родителей¹³¹.

На законодательном уровне США стоит отметить Закон «Уверенный старт для детей Америки», который обеспечивает бесплатное дошкольное образование для семей с низким уровнем дохода. С этой целью предусматривается федеральное финансирование для штатов за счет грантов федеральных фондов¹³².

Аналогичная ситуация характерна для Федеративной Республики Германия, где право на дошкольное образование не предусмотрено, и подавляющее большинство дошкольных образовательных организаций – частные, а государственные составляют не более 20 %. Как и в Российской Федерации, в Германии можно получить отказ в устройстве в детский сад, если в нем отсутствуют свободные места. Дети, не принятые в детский сад из-за отсутствия

¹²⁹ Конституция Ирландии. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/ireland.pdf> (дата обращения 24.12.2024).

¹³⁰ Barnett W. S., and Mass, L. N., 2007. Early childhood programming and economic impact: a comparative analysis of the benefits and costs of a program for older people and policy implications. *Review of the Economics of Education*, 26, pp. 113–125.

¹³¹ U.S. Department of Education, Accreditation in the United States URL: <https://web.archive.org/web/20211020160234/https://www2.ed.gov/admins/finaid/accred/index.html> (дата обращения: 05.10.2022).

¹³² Marope, P.T.M.; Kaga, Y. (2015). Investing against Evidence: The Global State of Early Childhood Care and Education (PDF). Paris, UNESCO. pp. 72–73.

мест, остаются на учете детей, нуждающихся в предоставлении места в образовательной организации¹³³.

В этой связи российский конституционный опыт представляется уникальным, поскольку ст. 43 Конституции РФ напрямую закрепляет дошкольное образование в России, прямо предусматривая возможность бесплатного получения общедоступного дошкольного образования установленного качества в государственных или муниципальных образовательных организациях.

Неразвитость (или вообще отсутствие) за рубежом права на дошкольное образование, возможно, объясняется его отсутствием в международных актах.

Так ст. 29 Конвенции о правах ребенка¹³⁴ закрепляет общее право на образование, которое должно быть направлено на развитие личности, талантов и умственных и физических способностей ребенка в их самом полном объеме; воспитание уважения к правам человека и основным свободам; воспитание уважения к родителям ребенка, его культурной самобытности, языку и ценностям, к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, страны его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной; подготовку ребенка к сознательной жизни в свободном обществе в духе понимания, мира, терпимости, равноправия мужчин и женщин и дружбы между всеми народами, этническими, национальными и религиозными группами, а также лицами из числа коренного населения.

Наряду с закреплением универсального права ребенка на образование, Конвенция о правах ребенка предусматривает комплекс прав и свобод, которые можно рассматривать как предпосылки для реализации права детей на дошкольное образование, в частности, нормы о том, что государства-участники признают право ребенка на образование. С целью постепенного достижения осуществления этого права на основе равных возможностей должно вводиться бесплатное и обязательное начальное образование; гарантируется доступность

¹³³ См.: Мякина С. Б., Поликашина О. В. О некоторых аспектах дошкольного образования Берлина: краткая характеристика, сравнительный анализ и международный опыт // Наука и школа. 2018. № 2. С. 69–74.

¹³⁴ Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989; вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Вып. XLVI.

информации и материалов в области образования для всех детей (ст. 28 Конвенции о правах ребенка).

Не упоминается дошкольное образование и в Декларации прав ребенка¹³⁵, которая регулирует только вопросы общего (школьного) образования.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах в ст. 13 устанавливает, что государства-участники для полного осуществления права на образование признают следующие условия: свобода родителей (законных представителей) выбирать для своих детей образовательную организацию; направленность образования на полное развитие человеческой личности и сознание ее достоинства. Образование должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества. Эти нормы не противоречат идее существования особого права на дошкольное образование, но и не подтверждают ее.

В то же время неиспользование в международных актах и зарубежных конституциях конструкции «дошкольное образование» вовсе не означает отсутствие его правового регулирования на законодательном уровне. Более того, страны постсоветского пространства, перенявшие положительный советский опыт дошкольного образования, существенно продвинулись вперед в вопросах его правовой регламентации.

Так, согласно ст. 11 Кодекса Республики Беларусь «Об образовании»¹³⁶, гарантируются доступность и бесплатность общего среднего и профессионально-технического образования. Дошкольное образование является первым уровнем в структуре основного образования, правовому регулированию которого отведен целый раздел, достаточно подробно раскрывающий перечень организаций, реализующих программы дошкольного образования, разграничение этапов

¹³⁵ Декларация прав ребенка (принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841 пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека: сб. док. М.: Юридическая литература, 1990. С. 385–388.

¹³⁶ Кодекс Республики Беларусь от 13.01.2011 № 243-3 «Об образовании» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=11031&p0=hk1100243> (дата обращения: 25.10.2023); Давидович А. Об актуальных проблемах системы дошкольного образования // Пралеска. 2023. № 2 (378). С. 7–11.

дошкольного образования по возрастным категориям (ранний возраст, дошкольный возраст), видам организаций дошкольного образования: детский сад; санаторный детский сад; дошкольный центр развития ребенка; видам структурных подразделений (ясли-сад; санаторный ясли-сад) в образовательных организациях, которые реализуют программы дошкольного образования, за исключением организаций дошкольного образования; процесс получения дошкольного образования; научно-методическое обеспечение дошкольного образования.

Ранний возраст определяется с момента рождения до трех лет, поэтому программа дошкольного образования рассчитана на срок до пяти лет десяти месяцев с возможностью пролонгации срока до момента поступления в школу.

При регламентации системы дошкольного образования ключевое внимание уделяется властным и невластным субъектам.

Сравнивая белорусское законодательство с российским, стоит отметить, что в Федеральном законе «Об образовании» содержание системы дошкольного образования урегулировано в недостаточной степени. Элементом системы образования предстает «организация, осуществляющая образовательную деятельность», характеристика и виды которой в российском законодательстве не раскрываются.

Помимо субъектов, важным элементом системы дошкольного образования в Республике Беларусь является образовательная программа дошкольного образования¹³⁷, которая может быть реализована только в организациях дошкольного образования. В отличие от России, форма семейного дошкольного образования нормативно не предусматривается. Даже указанная в ст. 139 Кодекса Республики Беларусь «Об образовании» возможность получения дошкольного образования на дому предполагает посещение семьи специалистом-педагогом, и только в случаях, если воспитанник дошкольной образовательной организации не

¹³⁷ Постановление Министерства образования Республики Беларусь от 04.08.2022 № 229 «Об утверждении учебной программы дошкольного образования» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь URL: <https://adu.by/images/2022/08/up-doshk-obrazov-rus-bel.pdf>.

может её посещать по состоянию здоровья. Родители (законные представители) должны предоставить медицинское заключение о состоянии здоровья ребенка и, если заболевание входит в перечень противопоказаний к посещению дошкольной образовательной организации, местный исполнительный (распорядительный) орган в сфере образования вправе принять решение о возможности получения дошкольного образования на дому либо отказать родителям (законным представителям) в домашнем обучении. То есть домашнее обучение не является полноценным альтернативным вариантом дошкольной образовательной организации, а носит компенсирующий характер, в отличие от Российской Федерации, где законодательно установлена противоположная практика.

Еще более внушительным выглядит законодательное регулирование дошкольного образования в Республике Узбекистан, где принят отдельный Закон «О дошкольном образовании и воспитании»¹³⁸. Несомненным его преимуществом является закрепление обширного понятийного аппарата сферы дошкольного образования.

Дошкольные образовательные организации в Республике Узбекистан подразделяются на два вида по принципу финансирования: на государственные и негосударственные. В качестве отличительных особенностей этих видов также выделяется принцип лицензирования деятельности негосударственных образовательных организаций дошкольного образования. В отличие от России, не предусматривается возможность оказания только услуг по присмотру и уходу за детьми без получения лицензии.

Очень подробно регулируется перечень вопросов, входящих в компетенцию Кабинета Министров Республики Узбекистан, Министерства дошкольного образования Республики Узбекистан, Министерства здравоохранения Республики Узбекистан, полномочия органов государственной власти на местах в области дошкольного образования.

¹³⁸ Закон Республики Узбекистан от 16.12.2019 № ЗРУ-595 «О дошкольном образовании и воспитании». URL: https://nrm.uz/contentf?doc=609143_&products=1_vse_zakonodatelstvo_uzbekistana (дата обращения: 29.11.2023).

Соотнося эти нормы с содержанием Федерального закона «Об образовании», стоит отметить их схожесть в вопросах разграничения компетенции в сфере организации дошкольного образования между различными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Стоит отметить специфичный подход в Республике Узбекистан к системе участников сферы дошкольного образования, куда входят дошкольные образовательные организации, научно-исследовательские учреждения, органы государственного управления в области дошкольного образования.

К альтернативным формам дошкольного обучения в Республике Узбекистан отнесена деятельность физических лиц, зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, которые оказывают образовательные услуги по реализации программы дошкольного образования в форме семейных дошкольных образовательных организаций, которые создаются исключительно в сельской местности по разрешению, выданному районным хокимиятом и без получения лицензии¹³⁹.

Достаточно любопытен подход, обязывающий создавать государственные дошкольные образовательные организации при образовании городов и поселков; при увеличении установленной законодательством предельной численности детей дошкольного возраста на соответствующей территории муниципалитета и даже при строительстве жилых комплексов. Этот опыт вполне можно было бы перенять и для России, обязав в рамках государственно-частного партнерства застройщиков при планировании строительства жилищного комплекса предусматривать строительство дошкольной образовательной организации.

Показательно, что в Республике Узбекистан этот механизм государственно-частного партнерства по строительству негосударственных дошкольных образовательных организаций обеспечивается наличием льготных периодов по кредитам застройщиков, в течение которых осуществляются исключительно процентные платежи по кредитам; платежи по основному долгу, подлежащие оплате в течение льготного периода, распределяются в равном количестве на

¹³⁹ Там же.

оставшуюся часть кредитного периода. При этом процентные ставки отличаются, в зависимости от территориальных особенностей: в столице ставка 12 процентов годовых; в более отдаленных районах – ставка 5 процентов годовых¹⁴⁰.

В Законе Республики Узбекистан «О дошкольном образовании» обособляются два самостоятельных процесса: уход, питание и присмотр за детьми (называется услугой); образовательно-воспитательный процесс, участниками которого являются дети, их родители (законные представители) и педагогические работники¹⁴¹.

В Республике Узбекистан институт государственных услуг находится на этапе активного развития, определения собственного курса законодательного регулирования, поэтому многие вопросы о разграничении частных и публичных услуг определяются по критерию публичного значения и управления государственными органами¹⁴². Правовое регулирование услуг по присмотру и уходу в Республике Узбекистан во многом схоже с российским опытом: максимальный размер платы за данные услуги устанавливается органами власти. Однако, если в Республике Узбекистан этот вопрос регулируется на законодательном уровне в равной степени для всех организаций дошкольного образования, то в России размер платы за присмотр и уход определяется учредителем организации. Если учредителем выступают государственные органы или органы местного самоуправления, то соответствующая плата не может

¹⁴⁰ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 27.09.2023 № ПП-316 «О мерах по упрощению отношений государственно-частного партнерства в сфере дошкольного образования с использованием современных цифровых технологий» // Информационно-поисковые и экспертные системы. Все законодательство Узбекистана. URL: <https://nrm.uz/> (дата обращения: 14.12.2023).

¹⁴¹ Статья 35 и Глава 7 Закона Республики Узбекистан от 16.12.2019 № ЗРУ-595 «О дошкольном образовании и воспитании».

¹⁴² См.: Барциц И. Н. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Российская Федерация – Россия // Государственная служба. 2022. № 5 (139). С. 67–118; Концепция развития дошкольного образования до 2030 года: задачи и инструменты реализации в условиях единого образовательного пространства / А. Г. Гогоберидзе, Е. И. Изотова, С. А. Езопова, В. А. Новицкая // Современное дошкольное образование. 2023. № 4 (118). С. 22–34; Энгдал И., Прамлиг Самуэльссон И., Эрлемальм-Хагсер Е. Шведские педагоги в процессе внедрения образования для устойчивого развития в дошкольном образовании // Современное дошкольное образование. 2022. № 5 (113). С. 66–80.

превышать максимальный размер, который определяется законодательством субъекта РФ для каждого муниципального образования.

В Законе Грузии «О раннем и дошкольном воспитании и образовании»¹⁴³ (далее – Закон Грузии) называются услуги раннего воспитания и образования для детей до двух лет и услуги для их родителей (законных представителей) по педагогическим образовательным навыкам и методической поддержке.

По достижении возраста двух лет и до поступления в первый класс ребенок начинает осваивать программу готовности к школе, которая определяет основные цели и задачи дошкольного образования, необходимые навыки, которыми должен овладеть ребенок для зачисления в школу¹⁴⁴. Более того, в Грузии вводятся некие «альтернативные» формы аттестации обучающихся по государственному образовательному стандарту готовности к школе.

Аналогичный подход можно проследить и в Республике Азербайджан, где итоговая аттестация дошкольников предусматривается в Законе «О дошкольном образовании»¹⁴⁵ и Государственном стандарте и программе дошкольного образования (куррикулум)¹⁴⁶ и включает в себя три компонента: диагностическое оценивание (определение первичного уровня развития в сентябре или накануне представляемых новых тем); текущий мониторинг; итоговая аттестация.

Основная цель оценивания детей дошкольного возраста – помочь воспитателям определить соответствующий вид деятельности как для отдельных детей, так и для всей группы. Оценивание проводится на принципах укрепления у

¹⁴³ Закон Грузии от 08.06.2016 № 5366-III «О раннем и дошкольном воспитании и образовании» // Законодательный вестник Грузии. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view> (дата обращения: 16.12.2023).

¹⁴⁴ См.: Баланчивадзе И. С., Футкарадзе Д. Дошкольное образование как способ подготовки воспитанников к школе // *Sciences of Europe*. 2018. № 27-3 (27). С. 33–36.

¹⁴⁵ Закон Азербайджанской Республики от 14.04.2017 № 585-VQ «О дошкольном образовании» (с изм. и доп. по сост. на 09.06.2023). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35622671 (дата обращения: 18.12.2023).

¹⁴⁶ Постановление Кабинета министров Азербайджанской Республики от 16.07.2010 № 137 «Об утверждении Государственного стандарта и программы дошкольного образования». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31056156 (дата обращения: 28.02.2024).

детей уверенности и желания учиться; участия детей в процессе оценивания своих достижений¹⁴⁷.

В Российской Федерации предусмотрен диаметрально противоположный подход, где не проводится промежуточная аттестация, а образовательный стандарт не является основой объективной оценки подготовки обучающихся.

В Грузии особое внимание уделяется вопросам защиты детей от физического и психического насилия не только со стороны воспитателей; обязанностью последних является также выявление случаев насилия над детьми в семье и сообщение о данных фактах под угрозой дисциплинарных взысканий. В образовательной организации назначается лицо, ответственное за обеспечение защиты детей (статья 6 Закона Грузии).

В Грузии подробно обозначаются организационно-правовые формы, в которых может быть создана организация дошкольного образования. Организации могут быть как коммерческими, так и некоммерческими. Однако практически ничего не говорится о том, кто может быть учредителем организации дошкольного образования. Муниципалитеты вправе создавать их только в форме непредпринимательского (некоммерческого) юридического лица (ст. 13 Закона Грузии).

По представлению Министерства экономики и устойчивого развития Грузии утверждается технический регламент о зданиях и сооружениях, инфраструктуре и материально-технической базе зданий и строений организаций дошкольного образования, который берется за основу при организации дошкольного образования и используется частными организациями для получения государственной лицензии.

Также в Грузии, в отличие от России, на законодательном уровне закреплены полномочия Национального агентства продовольствия в сфере раннего и дошкольного воспитания и образования и полномочия Национальной службы статистики Грузии в сфере раннего и дошкольного образования. В первом

¹⁴⁷ См.: Ахмедов Г. Г., Ширзадова М. Г., Асадова З. А. Современное состояние дошкольного образования в Азербайджане в свете реформ «курукулум дошкольного образования» // Сибирский педагогический журнал. 2014. № 2. С. 176–179.

случае юридическое лицо публичного права контролирует обеспечение надлежащим продовольствием организаций дошкольного образования. Во втором случае Национальная служба статистики имеет прогностические задачи: аккумулирует информацию от всех муниципальных образований о численности организаций; педагогических работников; детей, вовлеченных в реализацию образовательной программы дошкольного образования. Эту практику можно вполне адаптировать к российскому правовому регулированию, закрепив полномочия за Федеральной службой государственной статистики.

На сегодняшний день Росстат лишь начинает сбор сведений о дошкольном образовании в рамках общего направления «образование»¹⁴⁸ по следующим показателям: численность воспитанников; численность педагогических работников; электронные средства обучения в дошкольных образовательных организациях; обеспеченность детей дошкольного возраста местами; охват детей дошкольным образованием с разбивкой по возрастам; информация для расчета показателей, используемых для формирования рейтинга некоммерческих организаций и социального предпринимательства, и др.¹⁴⁹ Данная информация собирается с целью определения количества детей, обеспеченных местами в дошкольных образовательных организациях. По нашему мнению, потенциал сбора, обработки и аналитики статистической информации требуется расширять, ведь именно она становится основой управления укомплектованностью государственных и муниципальных дошкольных образовательных организаций. Например, в Эстонской Республике на муниципальные органы власти возлагается

¹⁴⁸ Федеральная служба государственной статистики [сайт]. URL: <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения: 24.02.2024).

¹⁴⁹ Приводится без учета численности воспитанников в организациях, не являющихся образовательными, но осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми (организации здравоохранения, социального обслуживания, науки, культуры и другие); в организациях, осуществляющих только присмотр и уход за детьми, без осуществления образовательной деятельности по программам дошкольного образования; у индивидуальных предпринимателей. См.: Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2021 № 3054-р «Об утверждении перечня показателей, используемых для формирования рейтинга субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 45. Ст. 7557.

обязанность прогнозировать потребность в педагогических кадрах, оказывать помощь образовательным организациям в подборе работников¹⁵⁰.

Крайне лаконично право на дошкольное образование представлено в Казахстане в статье 15 Федерального закона «Об образовании», закрепляющей общеобразовательный стандарт дошкольного образования. Вместе с тем Приказом Министра образования и науки Республики Казахстан № 254¹⁵¹ закрепляются правила оказания государственных услуг в сфере дошкольного образования. Несмотря на название акта, он содержит лишь две административные процедуры: постановка на очередь детей дошкольного возраста (до 6 лет) для направления в дошкольные организации и прием документов и зачисление детей в дошкольные организации.

Государства – участники СНГ разработали правовую основу сотрудничества в сфере образования¹⁵², отдавая приоритет равенству образовательных возможностей, единству концептуальных основ организации различных уровней образования с целью образовательной, культурной и научной интеграции, в результате чего был, в том числе, принят модельный закон СНГ «О дошкольном образовании»¹⁵³.

Интересен тот факт, что указанный модельный закон странами-участницами либо вообще не воспринят (Российская Федерация, Республика Казахстан, Республика Беларусь), либо использован во внутринациональном законодательстве весьма избирательно (Республика Армения, Азербайджанская

¹⁵⁰ Закон Эстонской Республики об образовании (принят 23.03.1992 RT 1992, 12, 192). URL: <https://www.juristaitab.ee/sites/default/files/seaduste-tolked> (дата обращения: 20.01.2024).

¹⁵¹ Приказ Министра образования и науки Республики Казахстан от 19.06.2020 № 254 «Об утверждении правил оказания государственных услуг в сфере дошкольного образования» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020883> (дата обращения: 25.01.2024).

¹⁵² Соглашение о сотрудничестве в области образования (заключено в г. Ташкенте 15.05.1992) // Бюллетень международных договоров. 1994. № 6.

¹⁵³ Постановление № 47-9 Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ «О новой редакции модельного закона "О дошкольном образовании"»: принято в г. Санкт-Петербурге 13.04.2018 // СПС «КонсультантПлюс».

Республика, Республика Молдова¹⁵⁴, Республика Таджикистан¹⁵⁵, Республика Узбекистан). В Кыргызской Республике отказались от отдельного закона¹⁵⁶ «О дошкольном образовании», отдав предпочтение общему правовому регулированию в рамках Закона «Об образовании»¹⁵⁷.

Многие юридические конструкции модельного закона СНГ «О дошкольном образовании» стоит признать актуальными для научного анализа. Так, данный закон не содержит определения дошкольного образования, указывая лишь, что образовательная деятельность в сфере дошкольного образования – деятельность по реализации образовательных программ дошкольного образования. При этом присмотр и уход за детьми определяется как комплекс нескольких взаимосвязанных процессов: организация питания и хозяйственно-бытового обслуживания детей, обеспечение соблюдения ими личной гигиены и режима дня, реализация образовательной программы дошкольного образования образовательными организациями. То есть происходит некое отождествление образовательной деятельности по реализации программ дошкольного образования и присмотра, ухода за детьми. Этот подход представляется удачным, однако не в рамках юридической конструкции «присмотр и уход», а в рамках определения содержания понятия «дошкольное образование».

Также недостаточно корректно сформулировано определение термина «система дошкольного образования», которая представляет собой «составную часть системы непрерывного образования, целостный процесс, направленный на формирование общей культуры, развитие физических, интеллектуальных, нравственных, эстетических и личностных качеств, формирование предпосылок учебной деятельности, сохранение и укрепление здоровья детей дошкольного

¹⁵⁴ Закон Приднестровской Молдавской республики от 25.07.2008 № 499-3-IV. URL: <https://pravo.gospmr.org/ul/show/9xuxEQ1YvGtX9SE EJ7O BJ4jodpFuod8u4+1E=> (дата обращения: 11.11.2023).

¹⁵⁵ Закон Республики Таджикистан 28.12.2013 № 1056 «О дошкольном обучении и воспитании». URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31507620 (дата обращения: 08.10.2023).

¹⁵⁶ Закон Кыргызской Республики от 29.06.2009 № 198 «О дошкольном образовании» (утратил силу) URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/202646/edition/1276858/ru> (дата обращения: 20.09.2023).

¹⁵⁷ Закон Кыргызской Республики от 11.08.2023 № 179 «Об образовании» URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/4-3419/edition/1273902/ru> (дата обращения: 20.09.2023).

возраста». Если говорить о системе образования соответствующего уровня, то она должна быть представлена субъектами образовательного процесса (дети, их родители, организации, педагогические работники) и субъектами, организующими этот процесс (органы власти), ФГОС дошкольного образования как нормативной основой содержания дошкольного образования.

Форма семейного дошкольного образования предстает процессом дошкольного образования, осуществляемым родителями (законными представителями), которые имеют право на консультационную поддержку специальных организаций, уполномоченных в соответствии с национальным законодательством. Что понимается под процессом дошкольного образования, в модельном законе СНГ «О дошкольном образовании» не раскрывается; есть только одна статья со схожим предметом правового регулирования – роль семьи в дошкольном образовании, где на родителей (законных представителей) возлагается обязанность создать условия для формирования физической, духовной и умственной зрелости ребёнка, отвечать за итоги воспитательного процесса, учебной деятельности, личностного роста и социальной адаптации. Родители (законные представители) имеют право на получение компетентной поддержки специалистов образовательных организаций по вопросам развития и воспитания детей.

Любопытна также норма ч. 4 ст. 4 модельного закона СНГ «О дошкольном образовании», где гарантируется обязательное (сроком не менее одного года) бесплатное дошкольное образование в соответствии со способностями детей. Очевидно, что такой подход достаточно спорен и не отражает конституционный принцип общедоступности дошкольного образования в странах – участницах СНГ, где нет обязанности обеспечить получение детьми дошкольного образования. Возможно, эта норма рассчитана на внедрение единого для стран СНГ этапа «предшкольной подготовки», но в условиях складывающейся практики реализации дошкольного образования в странах-участницах выглядит бесперспективно.

Удачной, с позиции юридической техники, видится объединение в рамках одной статьи обязанностей органов государственной власти и органов местного самоуправления, поскольку в таком случае более отчетливо виден механизм их взаимодействия, или исключительные полномочия в рамках обеспечения права на доступное и бесплатное дошкольное образование.

Стоит отметить стремление к активной позиции органов государственной власти и органов местного самоуправления в вопросах информирования граждан о формах и субъектах, предоставляющих дошкольное образование посредством просвещения местного населения в вопросах обеспечения равного доступа к образованию детей дошкольного возраста; информирования родителей (законных представителей) детей дошкольного возраста об образовательных организациях (и индивидуальных предпринимателях), предоставляющих образование соответствующего уровня, присмотр и уход (ст. 17 модельного закона СНГ «О дошкольном образовании»).

Правовой институт информирования населения муниципального образования в Российской Федерации находится в стадии становления¹⁵⁸. Тем не менее, посыл, заложенный в модельном законе СНГ «О дошкольном образовании», может придать положительную динамику развитию инновационных форм взаимодействия родителей (законных представителей) с органами власти и дошкольными образовательными организациями по вопросам предоставления дошкольного образования: консультации с органами власти в дистанционном режиме; доступ к методическим материалам дошкольных образовательных организаций всех типов и форм; размещение информации о необходимости создания семейных дошкольных групп на определенной территории и т. д.

Предлагается предусмотреть во внутринациональном законодательстве стран – участниц СНГ еще одну гарантию доступности права на дошкольное

¹⁵⁸ См.: Босова Е. Н., Баймухаметова Г. Г. Информирование населения в системе местного самоуправления // Образование и право. 2021. № 10. С. 72; Тогузаева Е. Н. О соотношении понятий «Информирование», «Информационное обеспечение», «Информационная деятельность» // Изв. Саратов. ун-та. Сер. Экономика. Управление. Право. 2011. № 2. С. 112–113.

образование: архитектурную доступность образовательных организаций разных типов и их внутреннюю целостную инфраструктуру; транспортные средства; современные средства реабилитации индивидуального и коллективного назначения¹⁵⁹.

Переходя к более детальному анализу отечественного конституционно-правового регулирования права на дошкольное образование, отметим, что на уровне конституционной нормы (ч. 2 ст. 43 Конституции РФ) закрепляется право на дошкольное образование, гарантируемое государством.

Конституционная норма обеспечивает «внутреннее согласованное действие всех отраслей права, осуществляя постановку целей, формулирование общеправовых категорий, определяя содержание иных отраслей права и их интеграцию»¹⁶⁰.

Следует отметить, что, несмотря на прямое закрепление права на дошкольное образование в Конституции РФ, в правовом пространстве России отсутствует специальный федеральный закон, регулирующий аспекты дошкольного образования. Поэтому среди федеральных законов, регулирующих право на дошкольное образование, особое место занимает общий Федеральный закон «Об образовании», предметом регулирования которого являются общественные отношения, складывающиеся в результате реализации права на образование, а также в связи с «обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование».

В данной связи стоит согласиться с позицией Н. В. Путило о фактической инкорпорации в Федеральный закон «Об образовании» норм нескольких актов в

¹⁵⁹ Статья 21 Постановления № 47-9 Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ «О новой редакции модельного закона "О дошкольном образовании"».

¹⁶⁰ См.: Эбзеев Б. С. Введение в Конституцию России: монография. М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2013; Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: НОРМА, 2008; Киселева О. М. Поощрение как метод правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. 198 с.

один акт¹⁶¹, в результате чего существующие уровни образования регулируются с разной степенью конкретизации. Особенно остро это проявляется в разрезе права на дошкольное образование, которому посвящена всего одна статья 64, регулирующая общие положения дошкольного образования: «формирование общей культуры, развитие физических, интеллектуальных, нравственных, эстетических и личностных качеств, формирование предпосылок учебной деятельности, сохранение и укрепление здоровья детей дошкольного возраста»; отсутствие промежуточной и итоговой аттестации при освоении программ дошкольного образования; возможность получения дошкольного образования в форме семейного образования, обеспечиваемая родителями (законными представителями) ребенка; право на получение родителями (законными представителями) детей, реализующих семейную форму дошкольного образования, методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи без взимания платы, в том числе в дошкольных образовательных организациях и общеобразовательных организациях, если в них созданы соответствующие консультационные центры.

При этом в Федеральном законе «Об образовании» отсутствует определение изучаемого конституционного права, его отличительные признаки, лишь упоминается о его месте в структуре системы образования: в рамках общего образования, предваряя собой начальное общее образование (ч. 4 ст. 10). Соответственно, на него распространяются общие гарантии реализации права на образование, установленные Федеральным законом «Об образовании», с некоторыми особенностями.

Во-первых, только при реализации права на дошкольное образование соответствующий ФГОС дошкольного образования не является основой объективной оценки соответствия установленным требованиям образовательной деятельности и подготовки обучающихся (ч. 2 ст. 11).

¹⁶¹ См.: Правовое регулирование сферы образования в Российской Федерации: типовой научно-методический комплекс для государственных и муниципальных служащих / Н.В. Путило, Е.В. Пуляева, Н.С. Волкова [и др.]. М., 2015. С. 16.

Во-вторых, только дошкольная образовательная организация (в отличие от образовательных организаций иных уровней), помимо осуществления образовательной деятельности по реализации программы дошкольного образования, реализует присмотр и уход за детьми (ч. 2 ст. 23).

В-третьих, при реализации программы дошкольного образования обязательно осуществляется присмотр и уход за детьми, за который с родителей (законных представителей) ребенка взимается плата (ст. 65).

Отдельные аспекты реализации права на дошкольное образование содержатся и в иных федеральных законах, регламентирующих вопросы защиты прав ребенка в процессе получения образования, субсидирования на создание дополнительных мест в организациях и у индивидуальных предпринимателей, реализующих программу дошкольного образования¹⁶², правового положения некоммерческих организаций¹⁶³ и т. д.

Ввиду весьма ограниченного правового регулирования права на дошкольное образование на уровне федеральных законов, особо стоит отметить уровень подзаконных актов, вносящих весомый вклад в регулирование указанного права.

Президент РФ определяет в своих указах ключевые направления внутренней политики; не является исключением и сфера образования. Так, в соответствии с Указом Президента РФ № 712¹⁶⁴ государство должно активно содействовать поддержке семьи и материнства, создавать условия для приоритетного воспитания ребенка в семье. С этой целью введено ежемесячное пособие по уходу за ребенком неработающим женщинам, увеличен размер

¹⁶² Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // СЗ РФ. 2023. № 49 (ч. III). Ст. 8657.

¹⁶³ Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

¹⁶⁴ Указ Президента РФ от 14.05.1996 № 712 «Об основных направлениях государственной семейной политики» // СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2460.

ежемесячного пособия по уходу за ребенком работающим женщинам, материнский капитал¹⁶⁵.

В Указе Президента РФ № 599¹⁶⁶ требовалось к 2016 г. обеспечить 100 % доступность дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет, к сентябрю 2012 г. принять меры, направленные на ликвидацию очередей на зачисление детей в возрасте от трех до семи лет в дошкольные образовательные организации, предусмотрев расширение форм и способов получения дошкольного образования, в том числе в частных дошкольных образовательных организациях.

В соответствии со ст. 21 и 15 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹⁶⁷, к полномочиям Правительства РФ относится, в частности, обеспечение проведения единой государственной политики в области образования, содействие решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства.

Так как Правительство РФ играет важную роль в обеспечении конституционного права на дошкольное образование, принимаемые им нормативные акты обязаны содержать чётко сформулированные мероприятия, направленные на улучшение системы предоставления дошкольного образования.

С этой целью Правительством РФ разработана программа «Развитие образования», в которой приоритетным направлением развития дошкольного образования является повышение количества дополнительных мест для детей в возрасте от 2 месяцев до 3 лет и от 1,5 до 3 лет в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования. Аналогичный показатель Правительство РФ включает и в паспорт Национальных проектов «Демография»; «Содействие занятости»¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2014. № 35. Ст. 4811.

¹⁶⁶ Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2336.

¹⁶⁷ Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

¹⁶⁸ Паспорт национального проекта «Национальный проект "Демография"» // СПС «КонсультантПлюс».

Нормы о праве на дошкольное образование раскрываются в положениях нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Первостепенное значение среди них имеют акты Министерства просвещения РФ, которые самостоятельно принимаются¹⁶⁹ в пределах компетенции и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ.

Проведя системный анализ актов федерального уровня, следует обозначить ключевые пробелы в регулировании права на дошкольное образование.

Во-первых, в Федеральном законе «Об образовании» праву на дошкольное образование посвящена всего одна статья, которая не содержит должного правового регулирования видов и организационно-правовых форм дошкольного образования, порядка функционирования консультационных центров; организации приема в дошкольные образовательные организации; альтернативных форм дошкольного образования и схожих форм присмотра и ухода (детские игровые комнаты; деятельность няни и т. д.), понятийного аппарата и др.

Во-вторых, основной задачей государственной политики в сфере семьи, материнства и детства остается увеличение числа дошкольных образовательных организаций, при этом на уровне федерального законодательства отсутствуют соответствующие поправки и уточнения, направленные на конкретизацию мер по увеличению соответствующих мест.

В-третьих, отказавшись от проведения промежуточной и итоговой аттестации для уровня дошкольного образования, законодатель не предусмотрел регулирование иных способов оценки качества дошкольного образования.

В-четвертых, ч. 3 ст. 43 Конституции РФ прямо предоставляет возможность осуществлять дошкольное образование предприятиями, которые могут создаваться в форме хозяйственных обществ и товариществ, крестьянских фермерских хозяйств, государственных и муниципальных унитарных

¹⁶⁹ Постановление Правительства РФ от 28.07.2018 № 884 «Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5343.

предприятий или производственных кооперативов, однако на практике такие случаи не выявлены. При этом никаких норм, обеспечивающих эту возможность, в Трудовом кодексе РФ не предусмотрено.

В-пятых, Федеральный закон «Об образовании» содержит всего одно ограничение права на доступ к дошкольному образованию в форме обучения в государственной или муниципальной образовательной организации: ввиду отсутствия в нем свободных мест (ч. 4 ст. 67), однако в случае с дошкольным образованием, из-за особенностей возраста субъекта, проблематика замены дошкольной образовательной организации должна быть урегулирована более детально, поскольку самостоятельно передвигаться к месту получения образования ребенок не может.

Для преодоления этих проблемных аспектов требуется либо точно переработать Федеральный закон «Об образовании», либо разработать самостоятельной федеральный закон, предметом регулирования которого станет именно сфера дошкольного образования.

Существующие проблемы конституционно-правового регулирования права на дошкольное образование в федеральном законодательстве нашли свое отражение в законах субъектов РФ, дублирующих подходы общенационального законодательства: объединение всех уровней образования в один закон и отсутствие конкретизации механизма реализации права на дошкольное образование. Например, в Законе Свердловской области «Об образовании в Свердловской области»¹⁷⁰ отсутствуют нормы, уточняющие механизм реализации дошкольного образования, а термин «дошкольное» употребляется единожды: в разделе о полномочиях регионального правительства по установлению родительской платы за присмотр и уход. Схожая ситуация наблюдается в Приморском крае, Ставропольском крае; Архангельской области¹⁷¹ и др.

¹⁷⁰ Закон Свердловской области от 15.07.2013 № 78-ОЗ «Об образовании в Свердловской области» // СЗ Свердловской области. 2013. № 7-1 (2013). Ст. 1228.

¹⁷¹ Закон Приморского края от 13.08.2013 № 243-КЗ «Об образовании в Приморском крае»; Закон Ставропольского края от 30.07.2013 № 72-КЗ «Об образовании» (с изм. и доп.); Закон Архангельской области от 02.07.2013 № 712-41-ОЗ «Об образовании в Архангельской области». URL: www.pravo.gov.ru.

Вторым распространенным подходом в правовом регулировании конституционного права на образование в субъектах РФ является дублирование норм Федерального закона «Об образовании» об обеспечении исполнительными органами власти субъекта РФ «государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях; финансового обеспечения получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях» путем технического перенесения текста нормы (Пермский край; Республика Саха (Якутия); Республика Дагестан; Краснодарский край¹⁷² и др.).

Очевидно, ввиду отсутствия реальной детализации федерального законодательства, регулирующего организацию дошкольного образования, ряд регионов отказались от собственного закона об образовании (Хабаровский край¹⁷³; Камчатский край; Костромская область; Нижегородская область¹⁷⁴; Чукотский автономный округ¹⁷⁵).

Несовершенство регионального законодательства в условиях низкой детализации регулирования дошкольного образования в Федеральном законе «Об образовании» ставит под сомнение эффективность механизма реализации конституционной нормы о гарантированности общедоступного и бесплатного

¹⁷² Закон Пермского края от 12.03.2014 № 308-ПК «Об образовании в Пермском крае»; Закон Республики Саха (Якутия) от 15.12.2014 1401 – 3 № 359-V «Об образовании в Республике Саха (Якутия)»; Закон Республики Дагестан от 16.06.2014 № 48 «Об образовании в Республике Дагестан»; Закон Краснодарского края от 16.07.2013 № 2770-КЗ «Об образовании в Краснодарском крае». URL: www.pravo.gov.ru.

¹⁷³ Имеется только Постановление Правительства Хабаровского края от 22.11.2013 № 402-пр «О формировании субвенций из краевого бюджета на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях». URL: <https://khabarovsk-gov.ru/doc/38983>

¹⁷⁴ Закон Нижегородской области от 21.10.2005 № 140-З «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области образования». URL: www.pravo.gov.ru

¹⁷⁵ Закон Чукотского автономного округа от 06.12.2013 № 123-ОЗ «О системе оплаты труда работников образовательных организаций, входящих в Чукотский (надмуниципальный) образовательный округ, и работников иных государственных организаций дополнительного образования» // ИПП «Гарант.Ру». URL: <https://www.garant.ru/>

дошкольного образования. По меткому замечанию А. И. Кима, конституционные нормы неодинаково воздействуют на общественные отношения, поэтому ряд конституционных норм, куда следует отнести и конституционное право на дошкольное образование, для полного раскрытия и наиболее эффективного применения к конкретным отношениям непременно нуждаются в текущем законодательстве¹⁷⁶.

Таким образом, анализ российского и зарубежного законодательства показывает, что Российская Федерация идет во многом уникальным путем, не свойственным не только странам дальнего зарубежья, но и многим странам на постсоветском пространстве¹⁷⁷. Вместе с тем, несмотря на то, что только в России право на дошкольное образование закреплено на уровне конституционной нормы, в ряде стран СНГ это право имеет юридические гарантии в виде самостоятельного закона, регулирующего дошкольное образование (в систематизированном виде информация о регламентации права на дошкольное образование в постсоветских государствах представлена в приложении В). Считаем, что России следует заимствовать удачные зарубежные практики, восполнить существующие пробелы в регулировании и устранить имеющиеся в законодательстве коллизии, поэтому предлагаем проект Федерального закона «О дошкольном образовании в Российской Федерации» (приложение Г).

¹⁷⁶ См.: Ким А. И. Конституционные нормы и их классификация // Актуальные проблемы государства и права в современный период. Томск: Изд-во Томского ун-та, 1981. С. 3–4.

¹⁷⁷ Виладчева М. Н. Сравнительный анализ правового регулирования права на дошкольное образование в Российской Федерации и за рубежом // Право и государство: теория и практика. 2025. № 5. С. 287-290.

ГЛАВА 2. СУБЪЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

2.1. Дети и их родители (законные представители) как субъекты обеспечения и реализации конституционного права на дошкольное образование

Любая норма права находит свое непосредственное воплощение в правоотношениях, где проявляется связь субъективного права и юридической обязанности, выступающих средством правового регулирования¹⁷⁸. Традиционными элементами правоотношения являются их субъекты, вступающие во взаимодействие для достижения конкретного блага (объекта правоотношения), на основании содержания правоотношения (прав, обязанностей и юридической ответственности).

Отношения в сфере дошкольного образования имеют качественное своеобразие вследствие того, что в них содержатся педагогические, правовые и организационно-управленческие отношения. Соответственно, правовые нормы различных отраслей права гармонично взаимодействуют друг с другом, что придает правовому положению участников отношений в сфере дошкольного образования сложный, межотраслевой характер.

Следует согласиться с В. М. Сырых, который указывает на две формы образовательных отношений: «собственно образовательные отношения, возникающие между образовательной организацией, педагогическими работниками, обучающимися, родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся, и отношения по созданию условий для воплощения образовательных отношений: лицензирование образовательной деятельности, вступление в договорные отношения и т. д.»¹⁷⁹.

¹⁷⁸ См.: Стальгевич А. К. Некоторые вопросы теории социалистических правовых отношений // Советское государство и право. 1957. № 2. С. 23–32.

¹⁷⁹ См.: Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права. М.: Готика, 2002. 400 с.

Центральным субъектом дошкольных образовательных правоотношений является ребенок. Применительно к правовому статусу ребенка как субъекта правоотношений в сфере дошкольного образования Г. А. Инфантиди и С. В. Галян предлагают относить комплекс прав, свобод, обязанностей и ответственности ребенка, установленных Конституцией РФ и законами РФ¹⁸⁰.

Схожей позиции придерживаются М. С. Майорова, Е. Н. Луконин и И. Г. Луконина, рассматривающие конституционно-правовой статус ребенка как юридически закрепленное положение ребенка в обществе, которое определяется системой принципов и норм, содержащихся в Конституции РФ, международных актах и иных нормативно-правовых актах, а также гарантии реализации прав и ответственность¹⁸¹.

Обращаясь к гл. 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина», отметим использование понятия «ребенок» и «дети» в пяти статьях: в ст. 38, которая закрепляет обязанность государства и родителей заботиться о детях; в ст. 39, содержащей нормы о социальной защите детей; в ст. 43, устанавливающей право на образование; в ст. 67.1, провозглашающей детей важнейшим приоритетом государственной политики; в п. «ж1» ст. 72 о совместном ведении между федерацией и ее субъектами защиты семьи, материнства, отцовства и детства. В остальных нормах ребенок подразумевается в качестве субъекта правоотношений и включается в термины «гражданин», «каждый»¹⁸².

Законодатель в отношении ребенка употребляет разные термины: «обучающийся» (ст. 2 Федерального закона «Об образовании»); дети, подлежащие обучению (ч. 6 ст. 8 Федерального закона «Об образовании»); «воспитанники» – лица, осваивающие образовательную программу дошкольного

¹⁸⁰ См.: Инфантиди Г. А., Галян С. В. Конституционные основы правового статуса ребенка в России // Новый университет. Сер. Экономика и право. 2016. № 3 (61). С. 74–75.

¹⁸¹ См.: Майорова М. С., Луконин Е. Н., Луконина И. Г. Конституционно-правовой статус ребенка в Российской Федерации и проблемы его реализации // Nauka-Rastudent.ru. 2016. № 4. С. 28.

¹⁸² См.: Ювенальное право: учеб. для вузов / под ред. А. В. Заряева, В. Д. Малкова. М.: Юстицинформ, 2005. С. 216.

образования (ч. 1 ст. 33 Федерального закона «Об образовании»), то есть воспитанники относятся к категории обучающихся. Именно последний термин видится наиболее точным в отношении детей при дошкольном образовании.

Естественно, несмотря на наличие специального статуса «обучающегося», в дошкольном образовании базовым статусом управомоченного субъекта является конституционно-правовой статус ребенка, который в доктрине принято отождествлять с общим правовым статусом ребенка¹⁸³.

Очевидно, что общеправовой статус ребенка шире конституционно-правового статуса, они соотносятся между собой как целое и часть, поскольку общеправовой статус отражает совокупность не только конституционных норм, но и отраслевого законодательства, норм международного права, социальных связей¹⁸⁴.

Особенности возраста ребенка при реализации права на дошкольное образование ставят под сомнение возможность рассмотрения его как автономного (самодостаточного) субъекта правоотношения, поскольку субъектом правоотношения является лицо, обладающее всеми элементами правосубъектности, в том числе дееспособностью.

Ранее нами уже обозначалось, что право-поведение в структуре субъективного права подразумевает возможность субъекта на принятие волевых решений и совершение собственных активных действий с целью использования полезных свойств объекта правоотношений. Реализация этого правомочия субъективного права на дошкольное образование объективно невозможна без участия законного представителя ребенка.

Если рассматривать дошкольное образование как правоотношение, субъект, реализующий свое субъективное право, должен обладать стрелчевым элементом

¹⁸³ См., например: Сологуб А. Ю. Конституционно-правовая защита прав ребенка в Российской Федерации // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2011. № 4. С. 175–177; Шаназарова Е. В. Основы конституционно-правового статуса несовершеннолетних // Тенденции развития науки и образования. 2023. № 95-3. С. 170–172; Купцова О. В. Правовое положение малолетнего: отдельные вопросы теории // Сибирский антропологический журнал. 2022. Т. 6. № 3. С. 161–169.

¹⁸⁴ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. С. 234.

статуса субъекта правоотношения – правосубъектностью, которая включает в свой состав три взаимосвязанных элемента: правоспособность, дееспособность, деликтоспособность¹⁸⁵.

Встречаются и иные подходы. Например, С. Н. Братусь предлагает отождествлять понятия «правосубъектность» и «правоспособность», считая, что в конструкции правоотношения субъект способен быть полноправным его участником при наличии именно правоспособности¹⁸⁶. Если основываться на данном подходе, то субъектами правоотношения можно считать малолетних детей, поскольку они обладают правоспособностью с рождения.

Тем не менее, само обладание правами еще не свидетельствует о том, что лицо имеет правовые основания приобретать их в полном объеме или не может быть ограничено в их реализации на основании закона. Поэтому стоит согласиться с мнениями тех авторов, которые отмечают важность правовой конструкции дееспособности как не просто обладания правами, но и способности к их приобретению¹⁸⁷. Так, А. Б. Венгеров, отмечает: «Возраст, состояние здоровья разрушают единство правоспособности и дееспособности»¹⁸⁸.

Здесь можно заключить, что ребенок на каждом этапе своего развития будет иметь индивидуальный статус, связанный с критериями возраста, который объективно влияет на возможность быть участником тех или иных правоотношений.

В этой связи законодатель устанавливает конкретный возраст субъекта дошкольных образовательных отношений – от двух месяцев до шести лет и шести месяцев, но не старше восьми лет (ст. 67 Федерального закона «Об образовании»). В то же время по заявлению родителей (законных представителей) детей

¹⁸⁵ См.: Общая теория права. Курс в двух томах / С. С. Алексеев. М.: Юрид. лит., 1982. Т. 2. С. 31.

¹⁸⁶ См.: Братусь С. Н. О соотношении гражданской правоспособности и субъективных гражданских прав // Советское государство и право. 1949. № 8. С. 35.

¹⁸⁷ См.: Шайкенов Н. А. Правовое обеспечение интересов личности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Алма-Ата: Ин-т гос. и права АН, 1992. С. 36.

¹⁸⁸ См.: Венгеров А. Б. Теория государства и права: учебник. 16-е изд., стер. М.: Дашков и К°, 2024. С. 398.

учредитель образовательной организации вправе разрешить прием детей в образовательную организацию и в более раннем или более позднем возрасте.

При этом нет никаких обоснований именно такого возрастного ценза, поскольку, например, с позиции педагогики, возможность ребенка быть осознанным участником правоотношений в сфере образования (когда, например, можно спросить мнение ребенка при выборе формы дошкольного образования) появляется примерно к трехлетнему возрасту¹⁸⁹. В то же время отдельные родители начинают развивать и обучать своего ребенка с рождения или даже в период внутриутробного развития¹⁹⁰.

Согласно нормам отраслевого законодательства России, правоспособность ребенка возникает с момента рождения, который определяется «моментом отделения плода от организма матери посредством родов»¹⁹¹. Соответственно, с учетом ч. 1 ст. 43 Конституции РФ, гарантирующей каждому право на образование, более оправдано закрепить в Федеральном законе «Об образовании» возможность получения дошкольного образования с момента рождения ребенка до зачисления в образовательную организацию, реализующую образовательные программы основного общего и среднего общего образования.

Острые дискуссии относительно элементов правосубъектности ребенка в дошкольных образовательных отношениях возникают в части наличия у него элементов дееспособности, то есть возможности субъекта быть участником правовых отношений, осуществлять собственные действия и отвечать за их последствия.

Дееспособность связана с наступлением определенного возраста и психическим состоянием субъекта. В соответствии со ст. 60 Конституции РФ

¹⁸⁹ См.: Душкина М. Р. Взаимосвязь структуры Я-концепции ребенка и специфики внутрисемейных отношений: дис. ... канд. психол. наук. М.: Ин-т дошк. образования и семейного воспитания Рос. акад. образования, 2003. С. 80; Логинова С. В. Взаимодействие индивидуально-психологических и семейных факторов психологического благополучия детей дошкольного возраста: дис. ... канд. псих. наук. Новосибирск, 2018. С. 103.

¹⁹⁰ См.: Ибука М. После трех уже поздно / с предисл. Макото Ибуки; пер. с англ. Н. А. Перовой. 5-е изд., испр. М.: Альпина нон-фикшн, 2014. 223 с.

¹⁹¹ Ст. 53 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

общая дееспособность возникает с 18 лет. Это положение дублирует содержание ст. 21 ГК РФ, поскольку дееспособность является не свойством человека, а юридической конструкцией, и не препятствует реализации ряда конституционных прав. Исключением не является и конституционное право на дошкольное образование, для реализации которого возраст субъекта и его психическое состояние не имеют определяющего значения.

Чаще всего участники правоотношений обладают одновременно как правоспособностью, так и дееспособностью. Также лицо может быть правоспособным и в то же время не обладать дееспособностью. Распространенные примеры подобных правовых состояний можно встретить в гражданском праве, когда малолетние дети обладают имущественными, жилищными правами, но не могут сами, своими действиями создавать для себя юридические права и обязанности.

Однако если мы рассматриваем неотъемлемые конституционные права, конструкция правоспособности может претерпевать некоторые особенности. В частности, об этом писал Н. Н. Алексеев, отмечая, что «человеку принадлежит "естественная" дееспособность, которая врожденна каждому "по природе" и не может быть предметом искусственного юридического установления, поскольку юридическая норма не может произвести человека на свет»¹⁹². Таким образом, правоспособность возникает с момента рождения человека, а дееспособность зависит от законодательных предписаний. Так, полная дееспособность наступает по достижении 18-летнего возраста, то есть наступления совершеннолетия; в случаях вступления в брак до достижения 18 лет; при объявлении лица, достигшего 16 лет, полностью дееспособным, если он работает по трудовому договору, либо, с согласия родителей, занимается предпринимательской деятельностью (ст. 21 ГК РФ). Продолжая эту логику, получается, что в образовательных отношениях дети с рождения могут признаваться частично дееспособными, поскольку Семейный кодекс РФ предоставляет как минимум

¹⁹² См.: Основы философии права / Н. Н. Алексеев; отв. ред.: Д. В. Масленников, В. П. Сальников. СПб.: Изд-во Санкт-Петерб. юрид. ин-та, 1998. 216 с.

одно самостоятельное право такому субъекту в сфере дошкольного образования: право на учет его мнения при выборе образовательной организации дошкольного образования (ст. 57 СК РФ).

Второй подобный пример уже обозначался выше. В соответствии с п. 2 ст. 56 СК РФ ребенок вправе самостоятельно защищать свои права в случае злоупотребления со стороны родителей (законных представителей). Так, при нарушении прав и законных интересов ребенка, в том числе при невыполнении или ненадлежащем выполнении родителями или одним из них обязанностей по воспитанию, образованию ребенка, ребенок вправе самостоятельно обращаться за их защитой в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста четырнадцати лет в суд. Закон не устанавливает минимальных возрастных пределов для такого обращения.

Эти немногочисленные примеры служат импульсом к возможности признания (в рамках дошкольного образования) «образовательной дееспособности»¹⁹³ на основании того, что ребенок самостоятельно, своими действиями осваивает образовательные программы¹⁹⁴, в случае когда родители участия не принимают и не восполняют его дееспособность.

Аналогичного мнения придерживается В. В. Спасская, указывая: «В раннем возрасте ребенок способен реализовать фактически только одно из всей совокупности правомочий обучающегося – право обучаться... обеспечение реализации других прав, а также обязанностей субъекта образовательного правоотношения ложится на родителей и иных законных представителей»¹⁹⁵.

Федеральный закон «Об образовании» возлагает ряд универсальных обязанностей на обучающихся, независимо от уровня образования: добросовестно осваивать образовательную программу, выполнять индивидуальный учебный

¹⁹³ См.: Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права. С. 293.

¹⁹⁴ См.: Виладчева М. Н., Верещак И. Ю. Вопросы регулирования реализации религиозных образовательных программ // Правоохранительные органы: теория и практика. 2024. № 1(46). С. 75-77.

¹⁹⁵ См.: Спасская В. В. Правовое регулирование образовательных отношений: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 2007. 375 с.

план, включая посещение предусмотренных учебных занятий, уделять внимание сохранению и укреплению собственного здоровья, стремиться к моральному, духовному и физическому росту, заниматься саморазвитием; бережно обращаться с имуществом образовательной организации.

Из ч. 1 ст. 34 Федерального закона «Об образовании», регламентирующей права всех категорий обучающихся (28 правомочий при условии, что перечень не является закрытым), следует, что напрямую к воспитанникам относится лишь шесть¹⁹⁶ правомочий. При этом посредством законных представителей они реализуют еще семь¹⁹⁷.

Вместе с тем реализация ребенком любых обязанностей при получении дошкольного образования сопряжена с участием взрослых: родителей (законных представителей) и иногда педагогических работников.

Еще одним элементом правосубъектности является деликтоспособность, то есть юридически опосредованная возможность нести ответственность за различного рода деликты. Спецификой юридической ответственности является определение минимального возраста ее наступления и иные факторы, отягчающие и смягчающие ее размер.

Самый ранний законодательно закрепленный возраст субъекта юридической ответственности начинается с 14 лет. Однако отсутствие законодательно закрепленной возможности применения мер юридической ответственности (даже дисциплинарной) к лицам дошкольного возраста не

¹⁹⁶ Уважение человеческого достоинства, защита от всех форм физического и психического насилия, оскорбления личности, охрана жизни и здоровья; свобода совести, информации, свободное выражение собственных взглядов и убеждений; бесплатное пользование библиотечно-информационными ресурсами; пользование в порядке, установленном локальными нормативными актами, лечебно-оздоровительной инфраструктурой, объектами культуры и объектами спорта образовательной организации; развитие своих творческих способностей и интересов, включая участие в конкурсах, олимпиадах, выставках, смотрах, физкультурных мероприятиях, спортивных мероприятиях, в том числе в официальных спортивных соревнованиях, и других массовых мероприятиях.

¹⁹⁷ Выбор организации, осуществляющей образовательную деятельность; предоставление условий для обучения с учетом особенностей их психофизического развития; обучение по индивидуальному учебному плану; перевод в другую образовательную организацию; участие в управлении образовательной организацией; ознакомление со свидетельством о государственной регистрации, с уставом; обжалование актов образовательной организации.

означает, что к ним нельзя применять даже меры воспитательного воздействия, предусмотренные уставом образовательной организации.

Полная деликтоспособность, то есть способность нести ответственность за свои действия (в том числе за ненадлежащее выполнение своих обязанностей), возлагается на законного представителя ребенка или дошкольную образовательную организацию.

Более того, юридическая ответственность может быть не только негативной (обязанность претерпеть соответствующие негативные правовые санкции в случае нарушения субъектом норм права), но и позитивной (сознательное положительное отношение лица к своим обязанностям), и в этом контексте она у детей имеется.

Думается, что отсутствие у ребенка дошкольного возраста самостоятельных обязанностей и отсутствие возможности претерпевать негативные последствия за их нарушения свидетельствует о том, что дееспособность ребенка в дошкольных образовательных отношениях минимальна и проявляется в момент получения дошкольного образования: обучения, воспитания, присмотра и ухода в рамках конкретной образовательной программы.

Объективно существующий недостаток дееспособности восполняется институтом представительства, тогда как правоспособность не допускает представительства и не имеет в нем надобности¹⁹⁸.

Поэтому механизм реализации права на дошкольное образование невозможен без родителей или иных законных представителей детей и, соответственно, без межотраслевого института представительства, нацеленного на оказание юридического содействия одного лица другому в реализации субъективного права на дошкольное образование в отношениях с третьими

¹⁹⁸ См.: Ерохина Е. В. Семейно-правовое представительство по законодательству Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Казань: Казан. гос. ун-т им. В.И. Ульянова-Ленина, 2007. С. 85.

лицами¹⁹⁹. Предпосылкой представительства является относительное правоотношение между представителем и представляемым²⁰⁰.

В настоящее время элементы представительства характерны большинству отраслей российского и международного права, и потому его можно отнести к межотраслевым институтам²⁰¹. Этот подход вполне применим к отношениям в сфере дошкольного образования, поскольку в этих отношениях задействованы нормы семейного, гражданско-правового, административного и иных отраслей права.

Институт представительства в праве характеризовал в своих трудах О. С. Иоффе: «Представительство рассматривается как правоотношение, в силу которого правомерные юридические действия, совершенные одним лицом (представителем) от имени другого лица (представляемого), непосредственно создают, изменяют или прекращают для последнего гражданские права и обязанности»²⁰².

Предлагает выделять внутреннее и внешнее правоотношение в сфере представительства О. А. Красавчиков: «Внутреннее правоотношение между представителем и представляемым, в силу реализации которого представитель наделяется полномочиями; внешнее – между представителем и третьим лицом в процессе заключения сделки или совершения иного юридического действия»²⁰³.

Однако юридические действия представителя предполагают не только волю представляемого, но и самостоятельную волю самого представителя. Поэтому от представителя требуется общегражданская дееспособность, возникающая в связи с достижением им совершеннолетия либо в более ранние сроки при вступлении в брак или эмансипации (ст. 21, 27 ГК РФ).

¹⁹⁹ См.: Невзгодина Е. Л. Представительство по советскому гражданскому праву. Томск: Изд-во Томского ун-та, 1980. С. 19.

²⁰⁰ См.: Общая теория советского права / под ред. С. Н. Братуся и И. С. Самощенко. М.: Юрид. лит., 1966. С. 184.

²⁰¹ См.: Невзгодина Е. Л. Представительство как межотраслевой институт // Вестник Омского университета. 2006. № 2 (40). С. 127–130.

²⁰² Иоффе О. С. Советское гражданское право. М.: Юрид. лит., 1967. С. 84.

²⁰³ Красавчиков О. А. Гражданские организационно-правовые отношения // Советское государство и право. 1966. № 10. С. 50–57.

В полной мере институт представительства присущ и дошкольным образовательным правоотношениям, поскольку реализация его содержания невозможна без родителей или иных законных представителей ребенка.

Можно согласиться с позицией В. В. Киреева и А. Ю. Маркиной о том, что «подобная зависимость субъекта, получающего дошкольное образование, от воли законного представителя имеет негативный характер: поскольку правосубъектность детей находится в прямой зависимости от родителей или иных законных представителей, в силу чего эффективность правовой защиты их прав и интересов значительно снижается»²⁰⁴.

По объективным причинам лишь условно можно говорить о равенстве в отношениях между родителями и детьми (особенно малолетними). По справедливому замечанию О. Ю. Косова, «уже сами по себе возрастные различия между ними, степень умственного, физического развития, обладания жизненным опытом позволяют родителям осуществлять воздействие на процесс формирования личности ребенка, т. е. осуществлять его воспитание»²⁰⁵.

Возникновение законного представительства связано не только с фактором кровного родства; законодательно предусмотрена возможность усыновления (удочерения), которое по своим правовым последствиям приравнено законом к кровному родству²⁰⁶.

Представляя интересы ребенка в образовательных отношениях, законный представитель осуществляет фактическую деятельность, например, содержит ребенка и заботится о нем. Помимо этого осуществляется и юридическая деятельность – связанная с содействием в приобретении прав и обязанностей, реализации и защите ребенком его прав.

²⁰⁴ Киреев В. В., Маркина А. Ю. Конституционно-правовой статус детей, оставленных без попечения родителей в учреждениях родовспоможения // Балтийский гуманитарный журнал. 2017. Т. 6. № 2 (19). С. 220–222.

²⁰⁵ Косова О. Ю. Предмет семейного права и семейное законодательство // Государство и право. 2000. № 7. С. 71–78.

²⁰⁶ См.: Мананкова Р. П. Правовые проблемы членства в семье. Томск: Нац. иссл. Томский гос. ун-т, 1985. С. 4.

Обязанность родителей выступать в качестве активных участников образовательных отношений с целью обеспечения интересов своих детей возложена на них и специальными нормами федерального законодательства. Так, согласно ст. 63 СК РФ родители являются участниками образовательных отношений и несут ответственность за воспитание и развитие своих детей. Они обязаны заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей. Более детально права, обязанности и ответственность в сфере образования родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся определяются нормами общего Федерального закона «Об образовании» (ст. 44).

Комплекс прав родителей в сфере дошкольного образования включает в себя: преимущественное право на обучение и воспитание детей перед всеми другими лицами; право на помощь в воспитании детей со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, образовательной организации; право дать ребенку дошкольное образование; знакомиться с уставом организации; знакомиться с содержанием образования; получать информацию о всех видах планируемых обследований; принимать участие в управлении организацией; присутствовать при обследовании детей.

Спектр обязанностей родителей в сфере дошкольного образования состоит из следующих: заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка; соблюдать правила внутреннего распорядка организации; уважать честь и достоинство обучающихся и работников организации.

В качестве представителя прав несовершеннолетнего может выступать физическое лицо, в исключительных случаях и юридическое лицо.

Из п. 1 ст. 35 ГК РФ и п. 2 ст. 123 СК РФ следует, что, кроме родителей, усыновителей, опекунов (попечителей), приемных родителей, к числу лиц, осуществляющих представительство прав и интересов детей, относятся органы опеки и попечительства, которые выполняют обязанности опекуна (попечителя)

до устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью либо в воспитательное учреждение.

Прокурор также имеет право представлять интересы несовершеннолетних в случае нарушения их прав. В данном случае речь идет о принудительной реализации прав ребенка, которая осуществляется через выполнение возложенных на органы прокуратуры государственных функций (ст. 72, 73, 77 СК РФ).

Особенностью реализации права ребенка на дошкольное образование является то, что в рамках представительства они обладают субъективными правами в правоотношениях с государственными органами²⁰⁷. В результате чего происходит некая трансформация регулирования общественных отношений в сфере дошкольного образования, поскольку у участников правоотношений появляются не только обязанности из сферы образования, но и административно-правовые обязанности (например, право несовершеннолетнего быть опекаемым влечет наложение на органы опеки и попечительства обязанность устроить ребенка под опеку для последующего обучения и воспитания).

Родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся имеют преимущественное право на дошкольное обучение и воспитание детей перед всеми другими лицами. Любопытно, что эта обязанность исходит не из семейных отношений, а из образовательных отношений и предопределяется ч. 1 ст. 44 Федерального закона «Об образовании». Эта норма не обязывает родителей предоставлять своим детям именно дошкольное образование по образовательным программам дошкольного образования. Однако она явно свидетельствует об обязательности, как минимум, воспитательного процесса.

Помимо этого, родители (законные представители) обязаны: соблюдать правила внутреннего распорядка в организациях дошкольного образования; соблюдать требования локальных нормативных актов, которые устанавливают режим занятий воспитанников; уважать честь и достоинство воспитанников и

²⁰⁷ См.: Теплякова О. А. Правовой статус и функции органов опеки и попечительства // *Lex Russica (Русский закон)*. 2016. № 10 (119). С. 142–154.

работников организации, осуществляющей дошкольную образовательную деятельность.

Правовое положение родителя, проживающего отдельно от ребенка, не имеет ярко выраженной нормативной специфики по сравнению со статусом родителя, проживающего совместно с ребенком, однако может быть сужено лишением права на получение информации о ребенке от образовательных или иных организаций (п. 4 ст. 66 СК РФ). Кроме того, фактический правовой статус родителя, проживающего отдельно от ребенка, имеет более выраженную «защитную» составляющую, поскольку зачастую ограничивается родителем, проживающим с ребенком, и требует более активного отстаивания родительских прав²⁰⁸.

При этом интересна судебная практика международных судов, при которой непредоставление места в детском саду является элементом аргументации целесообразности вынесения решения об оставлении ребенка с родителем, реализующим дошкольное образование в семейной форме, при разводе²⁰⁹.

Что любопытно, исходя из позиции Верховного Суда РФ, регулярная выплата одним из родителей алиментов не рассматривается как выполнение обязанности по обучению и воспитанию, уходу и присмотру за ребенком. Уклонение родителей от выполнения своих обязанностей выражается не только в злостном уклонении от уплаты алиментов, но и в отсутствии заботы об их здоровье, о физическом, психическом, духовном и нравственном развитии, обучении²¹⁰.

²⁰⁸ См.: Купцова О. В. Семейно-правовой статус родителя: отдельные вопросы теории и практики // Семейное и жилищное право. 2021. № 1. С. 3–6; Антуфьева М. П. Организационно-педагогическое сопровождение семейного образования: дис. ... канд. пед. наук. Великий Новгород, 2025. С. 11.

²⁰⁹ См.: Постановление ЕСПЧ от 23.10.2018 «Петров и Х (Petrov and X) против Российской Федерации» (жалоба № 23608/16) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. 2020. № 5.

²¹⁰ Пункт 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14.11.2017 № 44 «О практике применения судами законодательства при разрешении споров, связанных с защитой прав и законных интересов ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью, а также при ограничении или лишении родительских прав» // Российская газета. 2017. 20 нояб. № 262.

Говоря об обязанностях родителей (законных представителей) по обеспечению права на дошкольное образование, следует особо подчеркнуть, что конструкция конституционной нормы (ч. 2 ст. 43 Конституции РФ) сформулирована диспозитивно, то есть предоставление ребенку дошкольного образования является именно правом, а не обязанностью родителей.

По нашему мнению, исходя из того, что конституционное право на дошкольное образование не подменяет собой воспитание и заботу в семье, существующий в ч. 4 ст. 43 Конституции РФ подход допустим. В то же время на практике суды при разрешении споров о выплате алиментов связывают заботу о ребенке с обеспечением права на получение образования ребенком (в том числе и дошкольного образования)²¹¹.

Тем не менее, согласно нормам СК РФ, на родителей возлагается только право-обязанность по воспитанию и развитию детей, а также по обеспечению получения ими общего образования (дошкольное образование в ст. 63 СК РФ не называется).

Использование разных терминов в Федеральном законе «Об образовании» и в СК РФ не позволяет в полной мере определить, является ли обязанность по воспитанию и развитию обязанностью по предоставлению дошкольного образования. В результате образуется правовая неопределенность относительно объема обязанностей родителей по его предоставлению.

2.2. Дошкольные образовательные организации как субъекты обеспечения и реализации конституционного права на дошкольное образование

Ключевым субъектом, обеспечивающим практическую реализацию конституционного права на дошкольное образование (реализацию

²¹¹ Пункт 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14.11.2017 № 44.

образовательной программы), являются организации, осуществляющие образовательную деятельность²¹², звенья системы образования в России.

Образовательная организация – основное понятие, используемое в Федеральном законе «Об образовании», а термин «учреждение» используется лишь в отдельных статьях: в части названий нормативных правовых актов (ст. 110), в части специальных учебно-воспитательных учреждений (п. 9 ст. 22; п. 13 ст. 59), в части размещения информации о государственных и муниципальных учреждениях в сети Интернет (ст. 95.2), в части создания образовательными организациями высшего образования хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств (ст. 103); о переименовании учреждений в образовательные организации (п. 5 ст. 108).

Как нетрудно заметить, в рамках Федерального закона «Об образовании» понятие учреждения не включается в раздел основных понятий, поэтому оно поглощается большей по объему категорией – образовательная организация²¹³. Данная ситуация во многом предопределена конституционными положениями, говоря о которых, В. М. Сырых подчеркивает: «...Пока ст. 43 Конституции РФ закрепляет за государственными и муниципальными организациями их организационно-правовую форму в качестве учреждений, ни один федеральный закон или иной нормативный правовой акт не способен изменить эту конституционно закрепленную форму образовательных организаций»²¹⁴.

²¹² Достаточно активно в дошкольном обрывании участвуют индивидуальные предприниматели, предоставляющие услуги по реализации программы дошкольного образования либо самостоятельно, либо привлекая педагогических работников. Обязательным требованием для индивидуального предпринимателя является государственная регистрация с указанием вида экономической деятельности – образовательная деятельность. По общим правилам п. 20 ст. 2 Федерального закона «Об образовании», индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную деятельность, приравниваются к организациям.

²¹³ См.: Сюзарева И. Ф. Организационно-правовые формы юридических лиц в сфере образования: проблемы гармонизации законодательства // Гражданское право. 2021. № 1. С. 40–43.

²¹⁴ См.: Сырых В. М. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» как претеча Кодекса РФ об образовании: шаг вперед, три назад // Ежегодник российского образовательного законодательства. 2013. Т. 8. С. 43.

Самым распространённым и общеупотребимым термином, обозначающим дошкольную образовательную организацию, традиционно является «детский сад». Этот термин не является легальным, не раскрывается в нормативных правовых актах, а с утратой юридической силы Постановления Правительства РФ № 666²¹⁵ фактически не используется в федеральном законодательстве.

Используемые в Постановлении Правительства РФ № 666 типы дошкольных образовательных организаций не регулировали организационно-правовые нюансы их статуса, а характеризовали содержательную направленность: обучение в рамках образовательной программы либо оказание услуг по присмотру и уходу без освоения образовательной программы; возможная продолжительность нахождения ребенка в образовательной организации (полный день, определенная часть дня) и т. п.

Во многом классификация типов дошкольных образовательных организаций (или организаций по присмотру и уходу за детьми) закрепляла советский опыт дошкольного образования, в то время как Федеральный закон «Об образовании» содержит общий подход к определению образовательных организаций, в котором дефиниция «дошкольная образовательная организация» выстраивается через дефицит: «образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми» (ст. 23).

Сжатая формулировка определения образовательных организаций связана с наличием отсылочной нормы ч. 1 ст. 22 Федерального закона «Об образовании» к гражданскому законодательству, регламентирующему деятельность некоммерческих организаций, и Федеральному закону «О некоммерческих организациях».

К основополагающим признакам некоммерческой организации в соответствии с гражданским законодательством России относятся: 1) целевое

²¹⁵ Постановление Правительства РФ от 12.09.2008 № 666 «Об утверждении Типового положения о дошкольном образовательном учреждении» (утратило силу) // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1974.

предназначение создания и деятельности; 2) отсутствие распределения полученной прибыли между участниками²¹⁶.

Следовательно, современные разновидности образовательных организаций различных уровней образования зависят от реализуемой ими образовательной программы. В этом прослеживается функциональный подход законодателя к некоммерческой организации как «юридическому лицу, призванному реализовать общественно полезные цели, далекому от жадности наживы. При этом цель деятельности практически не отделима от самой деятельности»²¹⁷.

Целью деятельности некоммерческой организации в сфере дошкольного образования является подготовка ребенка к следующей ступени образования и обеспечение сопутствующего этому процессу присмотра и ухода за ребенком. По этой причине деятельность некоммерческой организации невозможна без получения образовательной лицензии для реализации образовательной программы.

В данной связи некорректно относить к некоммерческим организациям дошкольного образования юридические лица, семантически созвучные с данной сферой, но имеющие не образовательную, а социальную направленность.

Поскольку дошкольное образование неразрывно связано с образовательным процессом, следует четко разделять формы дошкольных образовательных организаций (юридические свойства объекта) и форму реализации дошкольного образования в зависимости от специфики деятельности дошкольной образовательной организации (качественные свойства объекта).

При этом существующая на практике и в нормативном правовом регулировании подзаконных актов типизация групп различной направленности (группы по присмотру и уходу, кратковременного пребывания) не будет относиться к формам дошкольного образования, поскольку образовательный процесс в данном случае носит ограниченный характер или вовсе отсутствует, как, например, это происходит в группах по присмотру и уходу за детьми.

²¹⁶ См.: Кожевников О. А. Право некоммерческих организаций в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 75.

²¹⁷ Там же. С. 76.

Весьма внушительным спектром дополнительной типизации групп дошкольного образования обладает подзаконное регулирование. Так, в Приказе Минпросвещения России № 373²¹⁸ указано, что образовательная деятельность по образовательным программам дошкольного образования в образовательной организации осуществляется в следующих группах: общеразвивающие; компенсирующие; оздоровительные; комбинированные. Во всех этих группах в обязательном порядке реализуется программа дошкольного образования, разница лишь в том, что в группах компенсирующей и оздоровительной направленности образовательные программы адаптированные, для детей с ограниченными возможностями здоровья и детей с туберкулезной интоксикацией, часто болеющих детей и других категорий детей, нуждающихся в длительном лечении.

Однако далее Минпросвещения России предлагает весьма спорную классификацию «дополнительных» групп в дошкольной образовательной организации, без реализации образовательной программы:

- группы детей раннего возраста (присмотр, уход за детьми от 2 месяцев до 3 лет);
- группы по присмотру и уходу от 2 месяцев до прекращения образовательных отношений;
- семейные дошкольные группы (заявлено, что могут либо реализовывать программу дошкольного образования, либо только осуществлять присмотр и уход за детьми, однако формат функционирования в приказе не раскрыт);
- кочевые дошкольные группы для детей, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока России, ведущих с родителями (законными представителями) кочевой и (или) полукочевой образ жизни (заявлено, что могут либо реализовывать программу дошкольного образования, либо осуществлять присмотр и уход, однако формат функционирования не раскрыт, за исключением уточнения, что дошкольное

²¹⁸ Приказ Минпросвещения России от 31.07.2020 № 373 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам дошкольного образования». URL: <http://www.pravo.gov.ru>

образование осуществляется непосредственно в местах традиционного проживания детей);

– разновозрастные группы, предполагающие сочетание в одной группе детей различных возрастов.

Помимо этого, Минпросвещения России допускает многообразие режимов работы образовательной организации: группы кратковременного пребывания (до пяти часов в день), сокращенного дня (от восьми до десяти часов в день), полного дня (от десяти с половиной до двенадцати часов в день), продленного дня (тринадцать или четырнадцать часов пребывания) и круглосуточного пребывания детей. Интересным в рамках настоящего исследования является тот факт, что группы формируются только по усмотрению образовательной организации. Запросы родителей учитываются лишь при организации работы групп в выходные и праздничные дни.

Создают существенную путаницу при определении форм дошкольных образовательных организаций и групп в дошкольной образовательной организации акты СССР и РСФСР, сохраняющие силу, но вступающие в коллизии с Федеральным законом «Об образовании». Так, в целом ряде актов используются отсутствующие в федеральном законодательстве формы организаций дошкольного образования: ясли, ясли-сады, детские сады, дома ребенка, детские дома для детей дошкольного возраста; детские дошкольные организации северных районов страны. Также в них содержатся не существующие в федеральном подзаконном регулировании группы пребывания детей: ясли с девятичасовым пребыванием; специализированные группы яслей-садов промышленных предприятий и др.²¹⁹

²¹⁹ Нормативы проведения основных санитарно-бактериологических исследований объектов окружающей среды: метод. указания (утв. Минздравом СССР 24.02.1983 № 2671-83); Примерные десятидневные меню для питания детей, посещающих детские дошкольные учреждения РСФСР (утв. Минздравом СССР 14.06.1984 № 11-14/22-6); Питание детей в детских дошкольных учреждениях: метод. рекомендации (утв. Минздравом СССР 14.06.1984 № 11-14/22-6); Организационные, профилактические и лечебные принципы оздоровления часто болеющих детей: метод. рекомендации (утв. Минздравом СССР 17.03.1985 № 11-12/6-25); Питание детей в детских дошкольных учреждениях северных районов страны: метод. рекомендации (утв. Минздравом СССР 05.07.1985 № 11-14/24-6).

Из проведенного анализа очевидно, что типы групп в дошкольных образовательных организациях не имеют никакой связи с их организационно-правовыми формами. Более того, они также не имеют никакой связи и с существующими формами дошкольного образования, исходя из специфики оказывающего его субъекта. Этот факт не имеет исключительно негативного звучания: обилие групп в дошкольной образовательной организации позволяет эффективно организовать образовательный процесс. Однако определенно требуется устранить смешение типов образовательной направленности с формой дошкольного образования. Речь идет о «семейных» дошкольных группах в образовательной организации и о получении дошкольного образования в семье. В первом случае ребенок получает образование в чужой «семье», где один из родителей имеет педагогическое образование; в случае с получением дошкольного образования в семье – ребенок находится со своими родителями, не имеющими педагогического образования, но уполномоченными посещать консультационный центр.

Поскольку в Федеральном законе «Об образовании» отсутствует должное нормативное правовое регулирование типов групп дошкольной образовательной организации, в практике деятельности органов местного самоуправления типы групп и формы дошкольного образования регулируются бессистемно.

Среди установленных гражданским законодательством организационно-правовых форм некоммерческих организаций дошкольные образовательные организации могут создаваться в двух разновидностях: во-первых, дошкольные образовательные организации, в которых учредителем являются органы государственной власти или органы местного самоуправления; во-вторых, негосударственные дошкольные образовательные организации, в которых учредителем является юридическое лицо: общество с ограниченной ответственностью.

В соответствии с действующей редакцией ст. 11 Федерального закона «Об образовании» у государственных и муниципальных дошкольных образовательных организаций может быть единственный учредитель, а у негосударственных

дошкольных образовательных организаций соучредителей может быть несколько, так как прямого запрета на это не имеется ни в Федеральном законе «Об образовании», ни в ГК РФ. При этом согласно нормам Федерального закона «Об образовании» и п. 2 ст. 123.21 ГК РФ частная дошкольная образовательная организация может быть создана физическим или юридическим лицом.

Поскольку законодательство предусматривает обязательную процедуру регистрации для образовательных организаций дошкольного образования (независимо от ее учредителя), она имеет статус юридического лица.

Исходя из гражданского законодательства, у коммерческой и некоммерческой организаций имеется различный объем правомочий: поскольку некоммерческие организации создаются в публично значимых целях, они обладают ограниченной правоспособностью. Государственная поддержка некоммерческих организаций базируется на выполнении ими общественно полезных функций. Преимущества, предоставляемые государством таким организациям, обусловлены тем, что их деятельность направлена на общественное благо. Здесь необходимо акцентировать внимание на том, что именно на государство возложена конституционная обязанность реализации принципа создания в России социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Посредством поддержки некоммерческих организаций государство снимает с себя часть нагрузки в обмен на качественное обеспечение своих социальных функций в сфере дошкольного образования.

Это, прежде всего, имущественные права, зависящие у некоммерческих организаций от собственника имущества, которым фактически является государство или муниципалитет (что позволяет собственнику осуществлять контроль за целевым использованием имущества и осуществлять финансирование). Однако это не исключает возможности некоммерческих организаций иметь собственные источники финансирования. В данной связи согласимся с мнением О. А. Кожевникова: «Исходя из буквального словоупотребления, используемого в п. 1 ст. 50 Гражданского кодекса РФ, можно

сделать вывод, что запрет на распределение прибыли в некоммерческой организации является не системообразующим или квалифицирующим признаком для таких организаций, а скорее одним из ограничений, налагаемых на них»²²⁰.

В научной литературе неоднократно критиковался подобный подход некоммерческих организаций к дополнительному финансированию, пусть и в установленных учредителем рамках²²¹. Данный механизм прежде всего связан с недостаточностью бюджетного финансирования и предстает в научной мысли как негативное гражданско-правовое и публично-правовое явление²²², свидетельствующее о неспособности государства в полном объеме обеспечить функционирование негосударственных объединений, реализующих функции государства.

В соответствии со ст. 45 и 46 Федерального закона «Об образовании» государственные и муниципальные образовательные организации могут оказывать платные дополнительные образовательные услуги. Исходя из буквального толкования данных норм, к платным образовательным услугам относятся: обучение по дополнительным образовательным программам, преподавание специальных курсов и циклов дисциплин, репетиторство, занятия с обучающимися углубленным изучением предметов (в подобной ситуации деятельность не будет считаться предпринимательской, если все полученные средства идут на оплату заработной платы сотрудников). Несмотря на то, что перечень не является исчерпывающим, к этой деятельности точно нельзя отнести присмотр и уход, которые на сегодняшний день предоставляются образовательными организациями дошкольного образования как платная услуга.

Существующее доктринальное дробление дошкольного образования на образовательную деятельность и отдельно присмотр и уход за ребенком привело к

²²⁰ Кожевников О. А. Указ. соч. 346 с.

²²¹ См.: Тарасова А. Н., Ижик А. В. Грантовая поддержка проектов социально ориентированных некоммерческих организаций Свердловской области // Теория и практика общественного развития. 2021. № 11 (165). С. 78–85.

²²² См.: Антонова К. Е. Особенности видов правового статуса образовательного учреждения // Интерактивная наука. 2023. № 8 (84). С. 64–66; Разуваев Н. В. Конституционные основы деятельности некоммерческих организаций по производству общественных благ // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2020. № 1. С. 28–35.

разделению этих видов деятельности для субъектов, их предоставляющих. Результатом явились пробелы правового регулирования требований к организациям, предоставляющим услуги по присмотру и уходу за детьми. Так, Федеральный закон «Об образовании» не предоставляет никаких ориентиров в том, какими организациями и как должна осуществляться эта деятельность, какие требования предъявляются к персоналу, каковы минимальные стандарты оказания этой услуги и др.²²³

Усложняет архитектуру организационно-правовых форм государственных и муниципальных дошкольных образовательных организаций наличие организаций, которые учреждены не на основании Федерального закона «Об образовании», но фактически выполняют аналогичные функции по реализации программы дошкольного образования. К числу этих организаций относятся организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (образовательные, медицинские, социальные), куда воспитанники помещаются под надзор.

Федеральным законом «Об образовании» также предусмотрено, что реализация программ дошкольного образования может возлагаться на организации, осуществляющие лечение, оздоровление и (или) отдых, социальное обслуживание (ст. 31).

Согласно п. 20 Постановления Правительства № 481²²⁴ дети, находящиеся в организациях для детей-сирот, получают дошкольное образование (в том числе по адаптированным общеобразовательным программам для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья) в близлежащих дошкольных образовательных организациях и общеобразовательных организациях. В деятельности данных организаций прослеживается соединение функций по дошкольному образованию и оказанию социально-педагогических услуг.

²²³ См.: Вилючева М. Н. Дискуссионные аспекты присмотра и ухода за ребенком в юридической конструкции конституционного права на дошкольное образование // Административное и муниципальное право. – 2024. – № 4. – С. 71-94.

²²⁴ Постановление Правительства РФ от 24.05.2014 № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей» (вместе с «Положением о деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей») // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2887.

Организации для детей-сирот создаются как некоммерческие организации, в организационно-правовых формах государственного учреждения (бюджетные, казенные, областные) и муниципального учреждения.

В данных организациях реализуются адаптивные программы дошкольного образования; возраст начала освоения программ дошкольного образования ребенком в каждой организации различен и в большинстве случаев составляет 3–4 года. Крайне редко дошкольное образование предоставляется с 0 лет, если программой предусмотрено разделение обучающихся на возрастные группы.

Существуют организации для детей-сирот, в которых программа дошкольного образования подменяется программой «воспитания» на основании Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 29.05.2015 № 996-р).

Таким образом, законодатель унифицирует права и обязанности дошкольных образовательных организаций по осуществлению образовательного процесса независимо от их вида (коммерческие и некоммерческие), организационно-правовой формы и источника финансирования. Разница заключается в объемах бюджетного финансирования, направленности функционирования групп дошкольной образовательной организации.

Изучение организаций, предоставляющих дошкольное образование, имеет важное доктринальное значение еще и потому, что классифицировать формы предоставления изучаемого уровня образования можно в зависимости от субъектного состава его предоставления.

Стоит согласиться с мнением О. В. Пискуновой, утверждающей, что «форма привносит элемент организованности в процесс реализации права. Под формой стоит понимать способ действия субъектов по выполнению принадлежащих им субъективных прав и юридических обязанностей в целях достижения желаемых результатов, обусловленных определенными предпосылками, процедурой и последствиями»²²⁵.

²²⁵ Пискунова О. В. Формы реализации права: дискуссионные вопросы общетеоретической трактовки // Вестник экономики, права и социологии. 2020. № 3. С. 110–113.

Говоря о значимости форм реализации прав, А. Б. Венгеров отмечал, что в результате разграничения реализации права на формы у субъектов появляется возможность самостоятельного выбора из всего правового арсенала наиболее подходящего варианта поведения, наиболее эффективных средств для достижения поставленных целей²²⁶.

В отличие от советского наследия, когда под дошкольным образованием понимался в первую очередь присмотр и уход, на современном этапе возникает потребность в доступности дошкольного обучения через его индивидуализацию, которая способна повысить эффективность дошкольного образования²²⁷.

В соответствии с нормами Федерального закона «Об образовании» дошкольное образование может быть реализовано в трех основных формах (исходя из субъектного состава):

1) в организациях, осуществляющих образовательную деятельность (сюда же можно отнести получение образования у индивидуального предпринимателя);

2) в форме семейного образования с посещением консультационного центра;

3) в альтернативных формах (семейные дошкольные группы при многодетных семьях; группы семейного типа при педагоге; семейные дошкольные группы на сельском подворье; общественное дошкольное образование; корпоративные и ведомственные детские сады).

Остановимся более подробно на второй и третьей формах, поскольку о получении дошкольного образования в дошкольных образовательных организациях достаточно подробно излагалось выше.

Форма получения дошкольного образования в семье предусмотрена в ст. 17 Федерального закона «Об образовании» и предполагает посещение родителями

²²⁶ См.: Венгеров А. Б. Указ. соч.

²²⁷ См.: Цыганкова Л. А. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления в сфере дошкольного образования // Политика, экономика и инновации. 2020. № 4 (33). С. 8; Теплякова О. А. Конституция России и воспитательные приоритеты образовательной политики // IV Сибирские правовые чтения: государство и право в условиях глобальных ограничений: сб. ст. по итогам Международ. науч.-практ. конф. (Тюмень, 30 октября 2020 г.). Тюмень: Тюменский гос. ун-т, 2021. С. 329–334.

(законными представителями) консультационных центров, если они созданы при образовательной организации.

Посещение консультационного центра – это основное законодательное требование к образованию в семье, поэтому стоит четко разграничивать «дошкольное образование в семье», установленное федеральным законодательством, и альтернативные формы дошкольного образования, в которых используется слово «семья» или «семейные».

Имеются примеры, когда «консультационным центром» именуются отдельные помещения дошкольной образовательной организации (медицинские кабинеты).

Существуют фрагментарные попытки урегулировать периодическое посещение консультационных центров при дошкольных образовательных организациях. Например, в Воловском муниципальном районе Липецкой области консультации, тренинги, беседы, теоретические и практические семинары, лектории для родителей (законных представителей) проводятся от одного до трех раз в неделю согласно расписанию, утвержденному руководителем дошкольной образовательной организации. Для посещения ребенком консультаций в дошкольной образовательной организации требуется предоставление медицинского заключения о допуске ребенка к посещению занятий. Помимо консультативной и методической помощи родителям, устанавливается обязательное требование о проведении индивидуальной работы с детьми, получающими дошкольное образование в семье, ежемесячно²²⁸.

Родители имеют право в любой момент прекратить получение ребенком дошкольного образования в форме семейного образования. Однако каким образом в подобной ситуации ребенок может получить место в дошкольной образовательной организации, федеральный законодатель не регулирует. Судя по всему, потребуется проходить административные процедуры, что сделать еще

²²⁸ Постановление администрации Воловского муниципального района Липецкой области от 21.12.2011 № 459 «О Порядке организации и координации методической, диагностической и консультативной помощи семьям, воспитывающим детей дошкольного возраста на дому, в Воловском муниципальном районе» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

сложнее, если ребенок нуждается в получении места в середине учебного года, когда группы укомплектованы.

Иная ситуация в Санкт-Петербурге, где помимо консультационных центров при дошкольной образовательной организации функционируют информационно-методические центры, созданные как самостоятельные государственные бюджетные учреждения. Сопоставление данных о численности детей дошкольного возраста, проживающих в разных административных районах Санкт-Петербурга, с данными о количестве дошкольников, не посещающих дошкольные образовательные организации, позволяет прогнозировать потребность в дальнейшем их создании²²⁹.

Есть и весьма спорные подходы муниципалитетов к регулированию дошкольного образования в форме семейного образования²³⁰.

По аналогии с опытом Брянска²³¹, выделяется самостоятельная муниципальная услуга по предоставлению дошкольного образования по основной общеобразовательной программе дошкольного образования в семье, где основанием начала исполнения административной процедуры является уведомление о выборе формы дошкольного образования, направленное родителями или иными законными представителями ребенка в письменной или электронной форме в управление образования Брянской городской администрации. Как получает дошкольное образование ребенок, родители которого не направили соответствующее заявление, – остается неизвестным. Думается, что деятельность консультационного центра как услуга предполагает возмездный характер.

²²⁹ См.: Задворная М. С. Исследование качества деятельности консультационных центров, функционирующих в дошкольных образовательных организациях // Проблемы современного педагогического образования. 2020. № 67-1. С. 97.

²³⁰ См.: Виладчева М. Н. Проблемные аспекты правового регулирования семейного дошкольного образования в Российской Федерации: опыт муниципалитетов // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2024. № 2(42). С. 122-125.

²³¹ Постановление Брянской городской администрации от 13.08.2020 № 2060-п «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги "Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования муниципальными дошкольными образовательными учреждениями городского округа город Брянск"» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

К альтернативной форме дошкольного образования следует отнести «общественное дошкольное образование», ставшее результатом правотворческой деятельности муниципальных образований. К этой форме относится альтернативная форма получения дошкольного образования в группах семейного типа (они могут быть созданы без реализации программы дошкольного образования для присмотра и ухода за детьми)²³². Схожей формой также является создание семейных дошкольных групп на дому у воспитателей государственных и муниципальных дошкольных образовательных организаций²³³.

Группы семейного типа как форма реализации права на дошкольное образование востребованы ввиду того, что на сегодняшний день в России есть небольшие по территории и населению поселения, расположенные удаленно от дошкольных образовательных организаций. Наличие небольшого количества детей дошкольного возраста делает нецелесообразным строительство и содержание дошкольной образовательной организации, поэтому соответствующую инфраструктуру может предоставлять, например, многодетная семья, имеющая трех и более детей в возрасте от одного года до семи лет; многодетная семья с одним или двумя детьми дошкольного возраста при условии приема сверстников из других семей; семья, имеющая ребенка-инвалида дошкольного возраста при условии приема сверстников из других семей; другие категории семей по решению органов местного самоуправления.

Семейные дошкольные группы могут быть включены в структуру дошкольной образовательной организации и иметь любую направленность. Например, в Белгородской области ряд муниципальных образований сформировали семейные дошкольные группы на сельском подворье. Сельское подворье является структурным подразделением (филиалом) дошкольной

²³² Письмо Минобрнауки России от 27.09.2012 № 08-406 «Об организации семейных дошкольных групп в качестве структурных подразделений ДОУ» (вместе с «Рекомендациями по организации семейных дошкольных групп в качестве структурных подразделений муниципальных дошкольных учреждений», Приказом Департамента образования и науки Краснодарского края от 31.07.2009 № 2389 «О развитии моделей организации дошкольного образования») // СПС «КонсультантПлюс».

²³³ См., например: Письмо Минобрнауки России от 05.08.2013 № 08-1049 «Об организации различных форм присмотра и ухода за детьми» // СПС «КонсультантПлюс».

образовательной организации, находящимся от него на расстоянии до десяти километров. Взаимосвязь между дошкольной образовательной организацией и семейной дошкольной группой проявляется как на уровне кадрового обеспечения (преподаватель сельского подворья получает методическую помощь от дошкольной образовательной организации), так и на уровне документационной отчетности и финансирования²³⁴.

Интересен опыт Никифоровского района Тамбовской области, где допускается формировать группы семейного типа на базе многодетной семьи без реализации программы дошкольного образования. Если в ней нет детей из других семей, то она финансируется из муниципального бюджета. Если в группу направляется ребенок из другой семьи, то услуги по присмотру и уходу за ним оплачиваются в рамках договора об оказании соответствующих услуг с направившими ребенка родителями²³⁵. Не ясно в подобной ситуации, как муниципальным образованием обеспечивается цель развития права на получение дошкольного образования, если программа дошкольного образования не реализуется, и оно фактически не предоставляется. При этом между двумя физическими лицами составляется гражданско-правовой договор оказания услуг.

Также в данном муниципалитете родитель-воспитатель семейной дошкольной группы принимается в штат дошкольной образовательной организации на должность воспитателя или младшего воспитателя, для этого к нему предъявляются требования о прохождении социально-педагогического обследования и наличии удовлетворительных условий жизни, положительного заключения комиссии по отбору кандидатов на должность младшего воспитателя. При этом ничего не говорится о требованиях к наличию соответствующего

²³⁴ Постановление Правительства Белгородской области от 02.08.2021 № 314-пп «О внесении изменений в постановление Правительства Белгородской области от 30 декабря 2013 года № 528-пп и о признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

²³⁵ Пункт 2.3 постановления администрации Никифоровского района Тамбовской области от 15.12.2023 № 585 «Об установлении максимального размера родительской платы, взимаемой за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

образования у претендента на занимаемую должность. Более того, муниципальным актом устанавливаются ограничения для занятия должности воспитателя, которые на уровне федерального законодательства установлены для опекунов и попечителей²³⁶: признание лица судом недееспособным или ограниченно дееспособным; лишение родительских прав или ограничение судом в родительских правах.

В Тамбове включают ряд дополнительных требований при организации семейной дошкольной группы²³⁷. Так, в случае приема в семейную дошкольную группу детей дошкольного возраста из других семей медицинские осмотры проходят все члены семьи и проживающие в доме (квартире), где организуется семейная дошкольная группа, в установленные сроки с отметкой результатов прохождения медосмотра в личной медицинской книжке.

Продукты питания закупаются дошкольной образовательной организацией в соответствии с рекомендуемым набором продуктов для питания детей и выдаются воспитателю / младшему воспитателю семейной дошкольной группы по акту. В том случае, когда родительская плата за содержание детей в семейной дошкольной группе не взимается (п. 9.3), продукты закупаются завхозом в объеме субсидируемых средств, поступающих из муниципального бюджета.

Контроль за соблюдением санитарных норм осуществляет курирующая семью дошкольная образовательная организация согласно плану контрольных мероприятий и доводит его до сведения воспитателя под подпись. Закрепление термина «воспитатель» предполагает наличие подтверждающего документа об образовании и соответствие квалификационным требованиям.

В актах Белгорода о семейных дошкольных группах как альтернативных формах дошкольного образования ничего не сказано (более того, альтернативных форм дошкольного образования не представлено), но регламентировано предоставление субсидий частным образовательным организациям, учредителями

²³⁶ Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве».

²³⁷ Постановление администрации города Тамбова Тамбовской области от 27.11.2018 № 6124 «Об утверждении Примерного положения об организации деятельности семейных дошкольных групп, являющихся структурным подразделением муниципального дошкольного образовательного учреждения города Тамбова» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

которых являются религиозные организации, осуществляющие образовательную деятельность и (или) присмотр и уход за детьми дошкольного возраста²³⁸.

Есть и иные примеры, когда группы семейного типа создаются в домах и жилых помещениях, где проживает воспитатель дошкольной образовательной организации, в радиусе пешей доступности от дошкольной организации²³⁹.

Таким образом, прослеживается социальная направленность услуги по предоставлению присмотра и ухода на базе альтернативных форм семейных детских садов в части повышения социальной поддержки многодетных семей, но не в части предоставления их детям дошкольного образования по образовательной программе. Поэтому нельзя согласиться с мнением К. Н. Поливановой и К. А. Любичкой о том, что «причиной выбора семейного образования являются: возможность использовать методики обучения, которые подходят конкретному ребенку; исключение перегруженности домашними заданиями и, как следствие, наличие свободного времени для развития своих способностей; отсутствие жесткой оценочной системы и трудностей во взаимодействии с одноклассниками, учителями и администрацией школы»²⁴⁰. Родители не имеют педагогического образования, поэтому не владеют разнообразием образовательных методик, к уровню дошкольного образования не применяются требования об обязательной аттестации, а социализация – это необходимый процесс развития ребенка, который полноценно он осваивает не только при общении с родителями, но и в общении со сверстниками.

Учитывая несовершенство организации альтернативных форм дошкольного образования, считаем, что действенной формой реализации изучаемого права

²³⁸ Постановление администрации города Белгорода от 21.02.2018 № 36 «О поддержке развития альтернативных форм предоставления дошкольного образования в городе Белгороде» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

²³⁹ В частности, опыт Челябинской области. См.: Письмо Минобрнауки России от 27.09.2012 № 08-406 «Об организации семейных дошкольных групп в качестве структурных подразделений ДООУ»; Постановление администрации муниципального района «Козельский район» от 10.07.2017 № 795 «О внесении изменений в постановление администрации муниципального района «Козельский район» «Об утверждении муниципальной программы «Комплексное развитие систем коммунальной инфраструктуры муниципального района «Козельский район» от 18.05.2017 № 536» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴⁰ См.: Поливанова К. Н., Любичкая К. А. Семейное образование в России и за рубежом // Современная зарубежная психология. 2017. Т. 6. № 2. С. 72–80.

стало бы более активное формирование еще одной их разновидности: корпоративных детских садов, под которыми следует понимать действующие при организации структурные подразделения, в которых реализуется программа дошкольного образования, присмотра и ухода для детей работников предприятия.

На сегодняшний день в России эта форма дошкольного образования развита слабо, несмотря на то, что полностью соответствует ч. 2 ст. 43 Конституции РФ, прямо предусматривающей возможность работодателя создавать дошкольную образовательную организацию (или структурное подразделение), в которую имеют право попасть все дети работников данного предприятия.

Примером таких организаций выступают, в частности, существующие на практике «ведомственные детские сады», которые по своей организационно-правовой форме являются государственными бюджетными учреждениями и находятся в ведении соответствующих органов исполнительной власти, однако обучаться там могут не только дети сотрудников ведомства²⁴¹.

В качестве критерия для создания при предприятии корпоративного детского сада можно установить среднесписочную численность работников более тысячи человек (когда предприятие уже считается крупным)²⁴² при условии проживания данных работников на территории населенного пункта.

Например, если среднесписочная численность сотрудников составляет менее тысячи человек, то такое предприятие может пользоваться поддержкой

²⁴¹ См.: Приказ Министра обороны РФ от 24.11.2014 № 862 «О плате, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за ребенком в дошкольных образовательных организациях Министерства обороны Российской Федерации, осуществляющих образовательную деятельность»; Приказ ФАНО России от 13.04.2016 № 9н «О плате, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за ребенком в дошкольных образовательных учреждениях, подведомственных Федеральному агентству научных организаций»; Приказ Минсельхоза России от 16.02.2022 № 75 «О плате, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми в подведомственном Министерству сельского хозяйства Российской Федерации федеральном государственном бюджетном дошкольном образовательном учреждении «Детский сад № 694» Минсельхоза России, осуществляющем образовательную деятельность по реализации образовательных программ дошкольного образования» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴² Статья 4 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

муниципалитета, который наделен полномочиями по развитию инфраструктуры субъектов среднего предпринимательства²⁴³.

Использование мер по обеспечению финансовой поддержки субъектов среднего предпринимательства, организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов среднего предпринимательства, позволяет создать корпоративный детский сад как на базе предприятия, так и в разумной удаленности от него²⁴⁴.

Корпоративный детский сад является гибкой формой организации дошкольного образования, очень популярной во всех крупных компаниях Европы и США²⁴⁵. Разработкой и внедрением корпоративных детских садов в этих странах занимается международная организация Bright Horizons. По данным опроса, проведенного этой международной сетью, 94 % работающих родителей готовы сменить место работы, если в социальном пакете будет предложен корпоративный детский сад²⁴⁶.

Данная форма способствует обеспечению сотрудникам наилучшей социальной среды, когда семья и трудовая деятельность имеют обоюдный приоритет в жизни человека. Функционирование корпоративного детского сада проще адаптировать к потребностям сотрудников; они становятся более мобильны, поскольку могут совместно следовать к месту работы и дошкольной образовательной организации, общаться с ребенком в обеденный перерыв, вместе уезжать. Работоспособность родителей повышается, ведь не требуется уходить с рабочего места раньше, чтобы вовремя забрать ребенка из удаленной дошкольной образовательной организации²⁴⁷.

²⁴³ Там же.

²⁴⁴ См.: Вилачева М. Н. Корпоративные детские сады как альтернативная форма реализации права на дошкольное образование в России // Право и государство: теория и практика. 2024. № 3(231). С. 240-242.

²⁴⁵ Почему за корпоративными детскими садами будущее [Электронный ресурс]. URL: <https://snob.ru/selected/entry/120648/> (дата обращения: 21.12.2025).

²⁴⁶ Официальный сайт компании Bright Horizons. URL: <https://www.brighthorizons.com> (дата обращения: 20.12.2025).

²⁴⁷ См.: Гилязова А. В., Митаева Ю. А. Корпоративный детский сад как форма социальной поддержки семей сотрудников коммерческих организаций // Социальные, педагогические и правовые аспекты защиты прав ребенка в современных условиях: материалы Всерос. науч.-

В России на сегодняшний день существует три крупные корпорации, внедрившие для своих сотрудников корпоративный детский сад как структурное подразделение, организованное в соответствии со СНиП, ГОСТ и предназначенное для полноценного присмотра и ухода, реализации программы дошкольного образования для детей работников.

Проанализировав основные принципы, в соответствии с которыми сегодня создаются и функционируют корпоративные детские сады²⁴⁸, следует отметить значительное количество сотрудников предприятия женского пола²⁴⁹; политику компании, нацеленную на создание условий для привлечения необходимых кадров²⁵⁰; наличие высокого оборота средств предприятия²⁵¹; наличие материально-технической базы²⁵².

Характеризуя существующее разнообразие организационно-правовых форм дошкольных образовательных организаций в качестве замены классическому «детскому саду», А. Г. Гогоберидзе и С. А. Езопова называют использование этих юридических конструкций основой динамичного и относительно стабильного развития системы дошкольного образования в России, что выражается в адаптивном и мобильном реагировании системы на изменения социальной и образовательной ситуации в стране, на запросы потребителей при сохранении самой системы²⁵³.

практ. конф. (Липецк, 2 ноября 2022 г.). Липецк: Липецкий гос. пед. ун-т имени П. П. Семенова-Тян-Шанского, 2022. С. 49–51.

²⁴⁸ См.: Российские компании открывают корпоративные детские сады [Электронный ресурс] // Ведомости (Vedomosti). URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2015/07/08/599649-rossiiskie-kompanii-otkrivayut-korporativnie-detskie-sadi?ysclid=ltonntcs3f320674073> (дата обращения: 10.11.2025); Недетская ответственность [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4299156> (дата обращения: 10.11.2025).

²⁴⁹ Например, ООО «Хоум кредит банк» создал корпоративный детский сад только в одном муниципальном образовании, где располагался контакт-центр банка, в котором трудоустроено две тысячи сотрудников, подавляющее большинство из которых – женщины в возрасте до сорока лет.

²⁵⁰ В частности, компания ЗАО «Эвалар» создала корпоративные детские сады для привлечения именно инженерно-технических кадров.

²⁵¹ Создание одной группы на двадцать детей обходится заказчику в среднем в 5 млн руб.

²⁵² Под корпоративный детский сад может выделяться помещение в организации, либо строятся самостоятельные здания для функционирования детского сада.

²⁵³ См.: Гогоберидзе А. Г., Езопова С. А. Основы разработки системы мониторинга качества дошкольного образования // Человек и образование. 2012. № 4. С. 81–85.

Продолжая эту логику, Е. Б. Сычева отмечала важное значение перехода от унифицированного детского сада к различным видам и типам дошкольных организаций в попытке обеспечить преемственность дошкольного и общего среднего образования (учебно-воспитательные комплексы «школа – детский сад», центры или школы развития, дошкольные группы на базе начальных школ и др.)²⁵⁴.

Согласиться с мнением ученых можно лишь частично. Организации, которые оказывают только услуги по присмотру и уходу, без получения образовательной лицензии и формально не реализующие дошкольное образование, также требуют законодательного регулирования. Необходимо установить: возраст, до достижения которого ребенок может получать только присмотр и уход (без реализации программы дошкольного образования), – три года²⁵⁵; организационно-правовые формы данной деятельности (получение специального налогового режима «налог на профессиональный доход» физическим лицом либо получение статуса индивидуального предпринимателя с подтверждением педагогического образования; образование юридического лица – общества с ограниченной ответственностью при регистрации по кодам ОКВЭД – 88.91 и 88.99 с обязательным требованием к педагогическому и медицинскому образованию персонала) и др. При этом для родителя должно быть очевидно, что ребенок в такой организации получает именно присмотр и уход, но его не готовят к освоению следующей ступени образования.

²⁵⁴ См.: Сычева Е. Б. Инфраструктура дошкольных учреждений. Испытание временем // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2012. № 2. С. 50–52.

²⁵⁵ См.: Клячко Т. Л., Семионова Е. А., Токарева Г. С. Дошкольное образование: доступность и качество // Отечественная и зарубежная педагогика. 2019. Т. 1. № 6 (63). С. 23.

2.3. Органы государственной власти и местного самоуправления как субъекты обеспечения конституционного права на дошкольное образование

Органы государственной власти и местного самоуправления не являются участниками правоотношений по присмотру и уходу и не реализуют образовательную программу дошкольного образования, но имеют важное значение для обеспечения конституционного права на дошкольное образование.

В соответствии со ст. 2 и 7 Конституции РФ на государство возложена обязанность создавать условия, обеспечивающие свободное развитие человека, соблюдение и защиту его прав. Эта деятельность находит свое сущностное воплощение в компетенции органов власти различных уровней (сюда относятся и органы местного самоуправления, для которых предусмотрена возможность передачи им отдельных полномочий органов государственной власти).

Рассуждая о содержании компетенции государства, М. А. Шафир, отмечал следующие ее особенности: «Это определенные области общественной жизни, на которые распространяется деятельность соответствующего государства; функций, осуществляемых государством применительно к этим областям; конкретных властных полномочий, необходимых для реализации этих функций, и территориальных пределов их осуществления»²⁵⁶.

Иного мнения придерживается Б. М. Лазарев, который не включает предметы ведения в структуру компетенции, считая, что они являются элементами не компетенции, а «управляемой среды, той реальной жизни, на которую оказывают воздействие»²⁵⁷. Аналогичного подхода автор придерживается и в отношении функций: «Функции сами по себе – явления не юридические, и поэтому не могут быть элементами компетенции. В компетенцию

²⁵⁶ Шафир М. А. Компетенция СССР и союзной республики (конституционные вопросы) / АН СССР; Ин-т государства и права. М.: Наука, 1968. С. 50.

²⁵⁷ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / АН СССР; Ин-т государства и права. М.: Юрид. лит., 1972. С. 40.

входят не сами функции, которые орган вправе и обязан выполнять, а право и обязанность осуществлять определенного рода функции»²⁵⁸.

Схожей позиции придерживается С. А. Авакьян, который уточняет необходимость нормативного закрепления прав и обязанностей (полномочий) в юридическом понимании компетенции: «Полномочия определяются как права и обязанности государственного органа, органа местного самоуправления, должностного лица и иных участников общественных отношений, установленные нормативным актом»²⁵⁹.

Рассматривая представленные мнения, можно выделить следующие ключевые элементы компетенции: полномочия – объем предоставленных прав и обязательств; предметы ведения – круг отношений и инструменты влияния субъекта; функции – направления деятельности, посредством которых субъект достигает поставленных целей и решает возложенные на него задачи.

Действительно, сложность механизма государственного управления (многообразие субъектов, общественных отношений, в которые они вступают, наличие элементов «власти и подчинения» и т. д.), регулируемая публичным правом, предопределила многообразие способов установления компетенции. Поэтому основные методы определения полномочий государственных органов в области дошкольного образования будут рассмотрены на основании анализа структуры правового регулирования данной сферы.

Вопросы обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления дошкольного образования регламентированы общим и специальным законодательством, находящим свое систематизирующее начало в нормах Конституции РФ.

Во-первых, это непосредственно конституционные основы участия высших органов государственной власти в вопросах обеспечения права на дошкольное образование.

²⁵⁸ Лазарев Б. М. Указ. соч. С. 41.

²⁵⁹ Конституционное право: энцикл. слов. / отв. ред. и рук. авт. кол. С. А. Авакьян. М.: НОРМА: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. С. 429.

Президент РФ как глава государства обладает полномочиями по определению внутренней политики в области образования, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, в том числе в процессе организации права на дошкольное образование (ч. 2 и 3 ст. 80 Конституции РФ).

Определение внутренней политики в вопросах обеспечения права на дошкольное образование сформулировано в актах Президента РФ, адресованных высшим органам исполнительной и законодательной власти:

- обеспечение стопроцентной доступности дошкольного образования;
- ликвидация очередей на зачисление детей в дошкольные образовательные организации;
- расширение форм и способов получения дошкольного образования²⁶⁰.

Правительство РФ, являясь высшим органом исполнительной власти, конкретизирует общие направления развития дошкольного образования, установленные федеральным законодателем или Президентом РФ. В частности, Правительством РФ были внесены изменения в государственную программу Российской Федерации «Развитие образования»²⁶¹, которыми утверждены правила, устанавливающие цели, условия и порядок предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам Республик Бурятия, Ингушетия и Забайкальского края на софинансирование расходных обязательств этих субъектов РФ, возникающих при реализации госпрограмм субъектов РФ, связанных с реализацией мероприятий по созданию дополнительных мест для детей в возрасте от 3 до 7 лет в дошкольных образовательных организациях.

После внесения поправок в Федеральный закон «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»²⁶², предусматривающих

²⁶⁰ Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».

²⁶¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 09.05.2022 № 840 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации "Развитие образования"» // СЗ РФ. 2022. № 20. Ст. 3303.

²⁶² Федеральный закон от 04.08.2022 № 361-ФЗ «О внесении изменения в статью 11 Федерального закона "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей"» // СЗ РФ. 2022. № 32. Ст. 5811.

возможность использовать материнский капитал для оплаты образовательных услуг у индивидуальных предпринимателей, Правительством РФ были внесены соответствующие дополнения в Постановление № 1842²⁶³: средства направляются на оплату содержания ребенка (детей) и (или) присмотра и ухода за ребенком (детьми) в организации либо у индивидуального предпринимателя, реализующих образовательные программы дошкольного образования и (или) образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования, территориальным органом Фонда пенсионного и социального страхования РФ, в соответствии с договором между организацией либо индивидуальным предпринимателем и лицом, получившим сертификат, включающим в себя обязательства организации либо индивидуального предпринимателя на основании лицензии.

Помимо этого, Президент РФ осуществляет конституционный контроль (ч. 3 ст. 107 Конституции РФ), в рамках которого может воспользоваться правом вето на федеральные законы. Например, Президентом РФ был отклонен федеральный закон, предусматривающий создание единой информационной системы «Контингент обучающихся» в субъектах РФ, в рамках которой персональные данные о детях должны были попадать в базу с момента их рождения. Помимо этого, предусматривалось размещение информации о здоровье ученика, а также сведения о родителях и ситуации в семье²⁶⁴, без определения конкретного перечня размещаемой информации и спектра субъектов, правомочных ее использовать.

В целях совершенствования законодательства и обеспечения его полного соответствия Конституции РФ, Совет Федерации РФ и его члены, депутаты Государственной Думы РФ, пользуясь закрепленным в ч. 1 ст. 104 Конституции

²⁶³ Постановление Правительства РФ от 17.10.2022 № 1842 «О внесении изменений в Правила направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на получение образования ребёнком (детьми) и осуществление иных связанных с получением образования ребёнком (детьми) расходов» // СЗ РФ. 2022. № 43. Ст. 7402.

²⁶⁴ См.: Президент отклонил закон о внесении изменений в закон об общих принципах организации местного самоуправления и в закон об образовании [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53633> (дата обращения: 20.11.2024).

РФ правом законодательной инициативы, вносят проекты новых законов, проекты законов о внесении поправок и дополнений в действующие законодательные акты. Так, например, сенаторами РФ был внесен законопроект № 237145-8, предусматривающий сохранение идентичности коренных малочисленных народов, их самобытности посредством реализации регионального проекта «Кочевой детский сад» как дополнительной альтернативной формы дошкольного образования²⁶⁵.

Эти законодательные инициативы стали импульсом к внесению поправок в региональные программы поддержки коренных малочисленных народов. Например, сформирована программа дошкольного образования «Детство Ямала»²⁶⁶, предусматривающая создание разновозрастных годичных групп (9 месяцев) с воспитателями, кочующими вместе с коренным населением; сезонных групп в факториях, т. е. групп кратковременного пребывания предшкольной ступени в летнее время (в среднем 8–10 недель в зависимости от территории и природного календаря); детских садов в факториях, т. е. полукочевой группы кратковременного пребывания до 5 присутственных часов; групп в детских садах посёлков (5–7 лет); курсов дистанционного образования.

Согласно ст. 129 Конституции РФ Прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов, защитой прав и свобод граждан, в том числе в сфере дошкольного образования.

Прокуратурой РФ осуществляются проверки образовательных организаций, занимающихся реализацией программ дошкольного образования, контроль за соблюдением действующего законодательства в ходе осуществления образовательной деятельности. Это отмечает в своих работах, А. А. Кирилловых: «Обеспечение законности в деятельности органов исполнительной власти в сфере образования приобретает приоритетное значение для государства, что

²⁶⁵ Федеральный закон от 13.06.2023 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2023. № 25. Ст. 4408.

²⁶⁶ Распоряжение Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.05.2021 № 287-РП «Об утверждении плана основных мероприятий на период до 2027 года по реализации Десятилетия детства в Ямало-Ненецком автономном округе» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

подтверждается сложившейся практикой прокурорского надзора»²⁶⁷. С этим суждением можно согласиться лишь частично, поскольку при осуществлении контроля и надзора за сферой дошкольного образования органы Прокуратуры РФ скованы нормами действующего законодательства, которое практически не регулирует организацию дошкольного образования.

Анализ актов прокурорского реагирования при государственном контроле и надзоре за сферой дошкольного образования позволил сделать вывод о том, что в подавляющем большинстве случаев основными нарушениями законодательства в сфере организации дошкольного образования являются: ненадлежащее составление локальных актов организации (либо их отсутствие); нарушения норм санитарного законодательства²⁶⁸; неправомерный отказ от предоставления места в дошкольной образовательной организации²⁶⁹. Особое внимание органов прокуратуры уделяется соблюдению экономической доступности дошкольного образования, обеспечиваемой региональными и муниципальными властями. Органы прокуратуры активно выявляют незаконные сборы денежных средств с родителей (законных представителей) государственными и муниципальными дошкольными образовательными организациями²⁷⁰.

Подобная узость предметной направленности актов прокурорского реагирования во многом объясняется пробельностью законодательного регулирования требований к организации дошкольного образования.

Далее перейдем непосредственно к анализу статей 7–9.1 Федерального закона «Об образовании», в которых законодатель перечислил полномочия органов государственной власти.

²⁶⁷ См.: Кирилловых А. А. Механизм «регуляторной гильотины» в образовании: проблемы и перспективы практической реализации в деятельности Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 4. С. 37–45.

²⁶⁸ Официальный сайт Прокуратуры Российской Федерации: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf?ysclid=mdebub37ut223463890>

²⁶⁹ Более детально будет рассмотрено в главе третьей диссертационного исследования.

²⁷⁰ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 03.12.2018 N 50-КГ18-23 // СПС КонсультантПлюс.

Первый блок полномочий составляют полномочия в сфере дошкольного образования, переданные Российской Федерацией для осуществления органам государственной власти субъектов РФ:

1) контрольно-надзорные полномочия в отношении организаций и индивидуальных предпринимателей, реализующих программу дошкольного образования, присмотр и уход, в отношении органов местного самоуправления в части переданных им полномочий; лицензирование образовательной деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей; государственная аккредитация индивидуальных предпринимателей;

2) финансовые полномочия по обеспечению осуществления переданных полномочий.

Как нетрудно заметить, основную часть переданных полномочий составляют контрольно-надзорные полномочия.

Весьма спорная формулировка ст. 6 Федерального закона «Об образовании» относит непосредственно к полномочиям федеральных органов государственной власти лишь организацию предоставления высшего образования и организацию предоставления дополнительного профессионального образования в федеральных государственных образовательных организациях, несмотря на то, что норма ст. 43 Конституции РФ распространяет равные гарантии общедоступности и бесплатности для всех ступеней образования.

Федеральным законом «Об образовании» обеспечение государственных гарантий реализации права на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования²⁷¹ относится напрямую к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ. Содержание конкретных полномочий органов государственной власти субъекта, посредством которых данные гарантии должны быть обеспечены, в Федеральном законе «Об образовании» не раскрывается.

²⁷¹ См.: Виладчева М. Н. Гарантии общедоступности конституционного права на дошкольное образование в России // Право и политика. 2025. № 12. С. 280-295.

Из весьма лаконичного содержания ст. 8 Федерального закона «Об образовании» к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере дошкольного образования можно отнести:

1) полномочия на издание нормативных правовых актов (разработка региональных программ развития образования);

2) полномочия по обеспечению организации присмотра и ухода за детьми;

3) финансовые полномочия: обеспечение получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях посредством предоставления субсидий (при наличии государственной аккредитации); дополнительное финансовое обеспечение групп продлённого дня; мероприятия по организации питания;

4) контрольные полномочия по осуществлению мониторинга за дошкольными образовательными организациями;

5) кадровые полномочия по созданию, реорганизации и ликвидации образовательной организации, согласованию кандидатур местных администраций, осуществляющих муниципальное управление в сфере образования.

Полномочия, изложенные в базовом Федеральном законе «Об образовании», должны находить свое воплощение в конкретных функциях и задачах органов исполнительной власти. По мнению П. И. Кононова, компетенция органа исполнительной власти «выражается через цели его деятельности, решаемые им задачи и выполняемые им функции, которые определяются соответствующим законом, подзаконным нормативным правовым актом и (или) положением об этом органе»²⁷² для успешного урегулирования соответствующей сферы деятельности.

Президент РФ распределил различные функции органов исполнительной власти в рамках трехзвенной системы: федеральных министерств (принятие нормативных правовых актов), федеральных служб (функции по контролю и

²⁷² Кононов П. И. Проблемы административного права и процесса: монография. Киров: Аверс, 2013. С. 88.

надзору) и федеральных агентств (управление государственным имуществом, оказание государственных услуг)²⁷³.

Детально задачи и функции органа исполнительной власти в сфере образования закреплены в Положении, утверждаемом Правительством РФ, с учетом структуры федеральных органов исполнительной власти, утверждаемой Президентом РФ²⁷⁴.

На основании Положения о Министерстве просвещения РФ²⁷⁵, к его функциям относятся выработка и реализация государственной политики и организация осуществления образовательной деятельности по образовательным программам дошкольного образования.

Для реализации вышеуказанных функций Министерство просвещения РФ наделяется полномочиями по изданию нормативных правовых актов в сфере дошкольного образования: показателей деятельности дошкольной образовательной организации, подлежащей самообследованию; федерального перечня учебников, допущенных к использованию при реализации образовательных программ; порядка формирования федерального перечня электронных образовательных ресурсов; порядка отбора организаций, осуществляющих выпуск учебных пособий; порядка перевода обучающихся в другую образовательную организацию; порядка проведения аттестации педагогических работников; форм договоров; ФГОС.

Таким образом, полномочия Министерства просвещения РФ, связанные непосредственно с обеспечением гарантий общедоступного и бесплатного дошкольного образования, выражаются в нормативном правовом регулировании ФГОС дошкольного образования и порядка организации и осуществления

²⁷³ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

²⁷⁴ Указ Президента РФ от 11.05.2024 № 326 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2590.

²⁷⁵ Постановление Правительства РФ от 28.07.2018 № 884 «Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

образовательной деятельности по основным программам дошкольного образования преимущественно через унификацию образовательных ресурсов.

Согласно ст. 93 Федерального закона «Об образовании» функция государственного контроля (надзора) в сфере образования возлагается на уполномоченный федеральный орган исполнительной власти – Рособрнадзор²⁷⁶ и исполнительные органы субъектов РФ.

В предмет федерального государственного контроля и надзора входит соблюдение лицензионных требований об образовании и требований аккредитационных показателей.

Относительно сферы дошкольного образования Рособрнадзор обладает функциями по предоставлению государственных услуг в рамках своих полномочий. Кроме этого, Рособрнадзор: может представить предписания об устранении выявленных нарушений как для должностных лиц, так и для образовательных организаций дошкольного образования; компетентен выносить представления о применении дисциплинарной ответственности в виде освобождения от занимаемой должности; осуществляя фактически «федеральное вмешательство» в деятельность региональной власти, на основании решения руководителя может выносить высшему исполнительному органу субъекта РФ предписания об устранении нарушений, выявленных при осуществлении переданных полномочий, либо представление об освобождении от занимаемой должности руководителей исполнительных органов субъекта РФ, ответственных за осуществление переданных полномочий.

Поскольку, согласно ст. 8 Федерального закона «Об образовании», органы власти субъекта РФ наделены собственными полномочиями в сфере дошкольного образования, они уполномочены самостоятельно определять систему и структуру органов исполнительной власти в данной сфере. Например, Законом

²⁷⁶ Постановление Правительства РФ от 28.07.2018 № 885 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5344.

Свердловской области № 58-ОЗ²⁷⁷ регулируются отношения между высшими органами исполнительной власти Свердловской области, федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и иными субъектами.

По аналогии с федеральным уровнем, структурные единицы системы органов исполнительной власти субъектов в сфере образования подразделяются на министерства (выработка государственной политики и издание нормативных правовых актов); департаменты, управления и комиссии (реализация государственной политики).

В сфере дошкольного образования Министерство образования Свердловской области²⁷⁸ имеет следующие полномочия: а) организационные: обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях; создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми; б) финансовые: предоставление субвенций местным бюджетам на указанные цели; финансовое обеспечение получения дошкольного образования в частных дошкольных образовательных организациях посредством предоставления указанным образовательным организациям субсидий на возмещение затрат (при наличии государственной аккредитации образовательной программы); в) контрольные: принятие решений о выдаче государственной лицензии для осуществления образовательной деятельности.

В главе 1 диссертационного исследования уже отмечалась негативная практика дублирования в законодательных актах региональных властей формулировок Федерального закона «Об образовании», без уточнения организационного-правового механизма обеспечения гарантий общедоступности

²⁷⁷ Областной закон от 24.12.1996 № 58-ОЗ «Об областных и территориальных исполнительных органах государственной власти Свердловской области» // Ведомости Законодательного Собрания Свердловской области. 1997. № 8.

²⁷⁸ Постановление Правительства Свердловской области от 27.02.2025 № 141-ПП «О Министерстве образования Свердловской области» (вместе с «Положением о Министерстве образования Свердловской области») // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <http://www.pravo.gov66.ru>

и бесплатности дошкольного образования и фактического сведения этих полномочий к финансовым: субсидирования, предоставления субвенций.

Анализ судебной практики демонстрирует сложность в определении границ субсидирования из федерального и регионального бюджетов на организацию деятельности дошкольных образовательных организаций. Прежде всего, неопределенность возникает из-за ограничений на оплату коммунальных услуг и расходов на содержание зданий организаций дошкольного образования, которые не относятся к категории «прочих расходов» и выплачиваются исключительно за счет собственных средств организации.

«Камнем преткновения» в этом вопросе становится норма п. 3 ч. 1 ст. 8 Федерального закона «Об образовании», напрямую запрещающая оплачивать за счет субвенций местным бюджетам расходы на содержание зданий и оплату коммунальных услуг, допуская возможность лишь включать расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (перечень не является исчерпывающим).

Так, автономная некоммерческая организация дошкольная образовательная организация обратилась в суд с административным иском²⁷⁹ о признании недействующим абз. 6 подп. 1 п. 18 Методических рекомендаций по расчету нормативов финансовых затрат на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования, утвержденных Постановлением кабинета министров Республики Татарстан № 1096²⁸⁰, ссылаясь на его противоречие актам, имеющим большую

²⁷⁹ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 20.11.2019 № 11-АПА19-28 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Татарстан от 19.07.2019, которым был частично удовлетворен административный иск о признании недействующими пунктов 2.1 и 2.6 Методических рекомендаций по расчету нормативов финансовых затрат на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в дошкольных образовательных организациях Республики Татарстан, утв. постановлением кабинета министров Республики Татарстан от 30.12.2013 № 1096» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸⁰ Методические рекомендации по расчету нормативов финансовых затрат на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в дошкольных образовательных организациях Республики Татарстан, утвержденных постановлением кабинета министров Республики Татарстан (в ред.

юридическую силу, поскольку им вводится дополнительный критерий для определения размера норматива финансового обеспечения частных дошкольных образовательных организаций: количество разновозрастных групп.

В п. 2.1 и 2.6 вышеуказанных рекомендаций предусматривается содержание расходной части реализации программ дошкольного образования, включаются расходы на оплату труда работников дошкольных образовательных организаций (тарифная и надтарифная части заработной платы, начисления на заработную плату воспитателей, педагогов-психологов, прочего педагогического персонала) и формула, по которой исчисляются эти расходы.

На основании данных правил было отказано в перечислении в фонд оплаты труда помощников воспитателей, сотрудников пищеблока, работников, осуществляющих хозяйственно-бытовое обслуживание воспитанников, медицинских работников, обслуживающего персонала, административно-хозяйственного персонала на основании того, что их трудовая функция связана с присмотром и уходом за детьми, т. е. напрямую не связана с реализацией программы дошкольного образования.

Представитель Автономной некоммерческой организации дошкольного образования «Счастливое детство» обратил внимание суда на тот факт, что подобное разграничение деятельности указанной категории работников в составе нормативных затрат услуг по присмотру и уходу за воспитанниками, а не в расходах на реализацию основных образовательных программ в дошкольных образовательных организациях, нарушает право заявителя на получение субсидии на возмещение затрат по предоставлению дошкольного образования частными дошкольными образовательными организациями по нормативам финансовых затрат на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в дошкольных образовательных организациях в полном объеме.

Суд первой инстанции и апелляционный суд согласились с позицией о противоречии п. 2.1 и 2.6 федеральному законодательству, имеющему большую

юридическую силу, в части ограничения категории работников, реализующих программу дошкольного образования²⁸¹.

Поскольку в настоящее время присмотр и уход за воспитанниками фактически является услугой, т. е. учебный процесс в этот момент не осуществляется, оказание таких услуг не включено в государственное (муниципальное) задание государственной (муниципальной) образовательной организации, финансирование данной деятельности будет осуществляться за счет платы родителей (законных представителей) на основании гражданско-правового договора.

В такой ситуации финансирование присмотра и ухода, в том числе оплата труда педагогов, не может осуществляться за счет средств, полученных из бюджета в форме субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания.

Уже отмечалось, что данная услуга по своему содержанию должна являться составной частью образовательной деятельностью, т. е. необходимо законодательно закрепить присмотр и уход в структуре реализации образовательной программы дошкольного образования. Если она будет входить в реализуемую программу, финансирование указанной деятельности может осуществляться за счет средств субсидии, предоставленной на реализацию основной образовательной программы дошкольного образования.

Существующее законодательное разделение дошкольного образования на непосредственно образование по соответствующей образовательной программе (предполагается за счет бюджетных средств во исполнение конституционного принципа бесплатности образования) и отдельно – присмотр и уход (предполагается за счет средств родителей (законных представителей) на

²⁸¹ Решение Верховного суда Республики Татарстан от 19.07.2019 № 3а-479/2019 «О признании частично недействующими пунктов 2.1, 2.6 Методических рекомендаций по расчету нормативов финансовых затрат на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в дошкольных образовательных организациях Республики Татарстан, утв. постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 30.12.2013 № 1096» // СПС «КонсультантПлюс».

основании гражданско-правового договора) приводит к отсутствию универсальных нормативов финансового обеспечения.

Субъект РФ осуществляет общее правовое регулирование вопросов предоставления субсидий муниципальным бюджетам, вопросов комплектности дошкольных образовательных организаций. Например, региональные органы власти разрабатывают порядок отнесения образовательных организаций к малокомплектным, учитывая при этом региональные, социально-экономические, демографические и другие особенности субъектов РФ.

В ст. 99 Федерального закона «Об образовании» обозначены лишь три возможных направления определения малокомплектности: удаленность от иных образовательных организаций, транспортная доступность и численность обучающихся. Также законом определено, что нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования для малокомплектных образовательных организаций не зависят от количества обучающихся.

Подходы региональных властей к регулированию малокомплектных дошкольных образовательных организаций основываются не только на нормах Федерального закона «Об образовании»; большое влияние на акты субъектов РФ оказывает Правительство РФ, разработавшее критерии сохранения малокомплектных образовательных организаций в сельской местности²⁸². Основной задачей правительственной стратегии для субъектов РФ является восстановление и развитие сети дошкольных образовательных организаций и малокомплектных общеобразовательных организаций на основе создания дошкольных образовательных организаций «детский сад – школа», образовательных организаций семейного типа, групп кратковременного пребывания и иных типов и форм, способствующих более гибкому предоставлению дошкольного образования, исходя из интересов родителей (законных представителей).

²⁸² Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 1014.

Также анализ региональных нормативных правовых актов в сфере дошкольного образования демонстрирует активность соответствующих законодательных органов в части определения компенсации родительской платы за присмотр и уход, предусмотренной Федеральным законом «Об образовании».

Субъекты РФ придерживаются установленных федеральным законодателем минимальных размеров компенсации: 20 % среднего размера родительской платы за содержание первого ребенка; 50 % – за содержание второго ребенка; 70 % – за содержание третьего и последующих детей.

Однако закрепление в ч. 5 ст. 65 Федерального закона «Об образовании» минимального порога компенсации родительской платы подталкивает субъекты РФ самостоятельно устанавливать и максимальные значения суммы компенсации.

Распространенной практикой является повышение федерального базового значения компенсации родительской платы. Например, в Камчатском крае родителям, чей среднедушевой доход на семью ниже величины прожиточного минимума, выплачивается компенсация в размере 90 процентов среднего размера родительской платы²⁸³. В Республике Мордовия правительством определено²⁸⁴, что в ряде муниципальных образований республики выплачивается компенсация 23 % среднего размера родительской платы за содержание ребенка – на первого ребенка; 58 % – на второго ребенка; 81 % – на третьего и последующих детей. В

²⁸³ Статья 3 Закона Камчатского края от 01.10.2013 № 309 (ред. от 05.07.2023) «О компенсации части платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми в образовательных организациях в Камчатском крае, реализующих образовательную программу дошкольного образования» (принят Постановлением Законодательного Собрания Камчатского края от 18.09.2013 № 523) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁸⁴ Постановление Правительства Республики Мордовия от 18.05.2009 № 204 «О порядке предоставления компенсации части платы, взимаемой с родителей за содержание детей в муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, находящихся на территории Республики Мордовия» (вместе с «Положением о порядке предоставления компенсации части платы, взимаемой с родителей за содержание детей в муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, находящихся на территории Республики Мордовия») // СПС «КонсультантПлюс».

Свердловской области установлена 100 %-ная компенсация на четвертого и последующих детей²⁸⁵.

Значительное внимание в региональных нормативных правовых актах уделяется контрольным полномочиям органов субъекта РФ в сфере дошкольного образования. Именно для этой сферы региональный законодатель не просто закрепляет перечень полномочий, а предлагает механизм влияния на подконтрольные субъекты посредством индивидуальных предписаний: решений о предоставлении государственной лицензии; обращении в суд с заявлением об аннулировании лицензии на осуществление образовательной деятельности; предписаний об устранении нарушений дошкольным образовательным организациям; о возбуждении дел об административных правонарушениях; определении порядка комплектования дошкольных образовательных организаций и др.²⁸⁶

Таким образом, границы компетенции в организации дошкольного образования между Российской Федерацией и ее субъектами достаточно размыты. Не вносит ясности и конституционное разграничение предметов ведения соответствующих уровней власти, в отношении которых они наделены полномочиями и публичными правами²⁸⁷. Согласно п. «е» ст. 72 Конституции РФ к вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов относятся лишь общие вопросы воспитания и образования.

²⁸⁵ Статья 23 Закона Свердловской области от 15.07.2013 № 78-ОЗ (ред. от 21.02.2024) «Об образовании в Свердловской области» // СЗ Свердловской области. 2013. № 7-1 (2013). Ст. 1228.

²⁸⁶ Постановление Правительства Москвы от 27.09.2011 № 447-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте образования и науки города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. № 56.

²⁸⁷ Тухватуллин Т. А. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в современных условиях: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Акад. Генер. прокуратуры РФ. М., 2012. 26 с.; Теплякова О. А. Конституционное право на образование и его обеспечение в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень: Тюменский гос. ун-т, 2005. 200 с.; Соколов А. Ю., Хижняк В. С. Проблемы развития конституционно-правовой политики Российской Федерации в сфере образования в условиях регионализации // Журнал российского права. 2023. Т. 27, № 6. С. 34-48.

Согласно ст. 11 Конституции РФ, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации определяется самой Конституцией РФ, а также Федеративным договором (иными договорами). Следовательно, можно выделить два типа нормативных актов, регулирующих распределение компетенций: Конституция РФ и Федеративный договор (иные договоры).

Договорной способ²⁸⁸ разграничения компетенции, к которому также можно отнести заключение соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами субъектов РФ о передаче полномочий²⁸⁹, для сферы организации дошкольного образования не востребован.

Наиболее распространенными на практике являются соглашения о разграничении функций и полномочий между местными администрациями и создаваемыми ими муниципальными учреждениями (управлениями дошкольного образования): учредительные договоры о разграничении функций и полномочий²⁹⁰. Они демонстрируют высокий уровень конкретики в определении полномочий управлений дошкольным образованием: учет и создание базы детей,

²⁸⁸ Статья 50 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

²⁸⁹ Постановление Правительства РФ от 08.12.2008 № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий» (вместе с «Правилами заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий») // СЗ РФ. 2008. № 50. Ст. 5953; Приказ Минюста России от 11.01.2023 № 5 «Об утверждении примерных форм соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации о передаче высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации осуществления части полномочий федерального органа исполнительной власти, соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации о передаче федеральному органу исполнительной власти осуществления части полномочий высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации». URL: <http://pravo.gov.ru>

²⁹⁰ Соглашение о разграничении функций при организации питания воспитанников дошкольного образовательного учреждения от 01.08.2019 № 1275, г. Уфа. URL: <https://69.obr-rf.ru/wp-content/uploads/2020/06/Договор-с-МАУ-ЦДДП.pdf>; Учредительный договор между администрацией Пугачевского муниципального района и муниципальным дошкольным образовательным учреждением «Детский сад "Яблонька"» с. Селезниха Пугачевского района Саратовской области» от 03.09.2012, г. Пугачев. URL: <https://nsportal.ru/user/130520/page/uchreditelnyy-dogovor>

подлежащих обучению; координация деятельности муниципальных образовательных организаций (для возможности учета желания родителей (законных представителей)); предоставление бесплатной помощи родителям (законным представителям), реализующим дошкольное образование в семье; организация бесплатной перевозки детей между поселениями; разработка предложений по проектированию и строительству дошкольных образовательных организаций.

Ключевым звеном обеспечения права на дошкольное образование являются органы местного самоуправления²⁹¹, определение компетенции которых в единой системе публичной власти²⁹² является весьма дискуссионным. Так, О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев включают в предметы ведения органов местного самоуправления «круг определяемых Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований вопросов, обусловленных осуществлением местного самоуправления, его задачами и целями, местом и ролью в осуществлении власти народа, решение по которым принимается населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления самостоятельно»²⁹³.

²⁹¹ Возможность передачи государственных полномочий на местный уровень закреплена Конституцией РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

²⁹² Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

²⁹³ Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М.: Проспект, 2013. С. 470–472.

В соответствии с нормами Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»²⁹⁴ не представляется возможным четко определить компетенцию органов местного самоуправления и ее элементы, поскольку, в отличие от предшествующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁹⁵, не закрепляются отдельно перечни вопросов местного значения и полномочия по их решению для различных видов муниципальных образований, а содержится только три обобщенных перечня полномочий.

К полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения относится организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования по соответствующей программе. В отличие от положений предшествующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где указанная обязанность реализовывалась органами местного самоуправления «на территории муниципального образования», в новом акте указывается не территориальный признак ответственности муниципалитетов, а предметный: «в муниципальных образовательных организациях» (ч. 2 ст. 32).

Уточнение весьма значительное с позиции наступления юридической ответственности для должностных лиц, не обеспечивающих гарантии общедоступности и бесплатности дошкольного образования. По крайней мере, до принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» бремя ответственности за необеспеченность детей местами в дошкольных образовательных организациях возлагалась на органы местного самоуправления.

²⁹⁴ Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

²⁹⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Ярким примером является судебный прецедент, инициированный Прокуратурой РФ (после безрезультатности представления об устранении нарушений требований законодательства об образовании). Прокурор просил суд признать бездействием администрации муниципального образования и регионального Правительства отказ в удовлетворении требований родителей (законных представителей) по предоставлению общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципалитете, где отсутствовала дошкольная образовательная организация, и возложить на указанные органы обязанность создать на территории муниципалитета дошкольную образовательную организацию в течение одного года со дня вступления решения суда в законную силу.

Учитывая, что органы местного самоуправления не могли обеспечить ребёнка, поставленного на учет, местом в дошкольной образовательной организации, возможно было обеспечить получение дошкольного образования в одной из вариативных форм²⁹⁶: в дошкольных группах, созданных в образовательных организациях других типов и видов; в семье посредством психолого-педагогического сопровождения; в негосударственной образовательной организации; в иных формах и организациях. Однако, поскольку ответчик не предоставил доказательств того, что в муниципалитете предпринимаются меры, направленные на предоставление детям, проживающим в муниципальном образовании, дошкольного образования в любой из вышеперечисленных форм, суд пришел к выводу о том, что орган местного самоуправления не выполнил требования п. 1 ч. 1 ст. 9 Федерального закона «Об образовании». При этом суд возложил ответственность только на Администрацию муниципального образования, мотивируя это тем, что ею не направлялась заявка о предоставлении субвенции для покрытия расходов на оплату труда педагогических работников, занятых или планируемых к занятию в дошкольной образовательной организации, на приобретение учебников и учебных пособий,

²⁹⁶ Пункт 21 Рекомендаций по порядку комплектования образовательных учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования (письмо Минобрнауки России от 08.08.2013 № 08-1063) // СПС «КонсультантПлюс».

средств обучения, игр и игрушек для детей, планируемых к зачислению в дошкольную образовательную организацию²⁹⁷.

Еще одним важным уточнением является возможность перераспределения вопросов организации общедоступного и бесплатного дошкольного образования на основании закона субъекта РФ между муниципальным образованием и органами государственной власти субъекта РФ. Это положение статьи 32 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» предопределяет необходимость корректировать региональное законодательство в сфере образования для установления перечня конкретных полномочий уровней власти.

Существующего регионального регулирования вопросов малокомплектных дошкольных образовательных организаций, компенсации затрат родителей (законных представителей) за присмотр и уход явно недостаточно. Требуется более четко определить компетенцию субъекта РФ в отношении создания и финансирования альтернативных форм дошкольного образования в зависимости от потребностей входящих в его состав муниципалитетов. Именно органы власти субъекта РФ уполномочены осуществлять контроль и надзор за всеми образовательными организациями дошкольного образования, соответственно, они обладают большим объемом информации об их общем количестве, организационно-правовых формах, типах групп, возможностях для развития подходящих муниципальному образованию альтернативных форм.

Для этого требуется менять существующий механизм финансирования дошкольных образовательных организаций, когда органы местного самоуправления должны были создавать и реорганизовывать муниципальные дошкольные образовательные организации, обеспечивать содержание их зданий и сооружений, а если на эту деятельность нет финансовых возможностей – запрашивать финансирование у субъекта РФ²⁹⁸.

²⁹⁷ Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 06.12.2023 по делу № 88а-11624/2023, 2а-77/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-

Необходимость финансирования переданных полномочий закреплена в ст. 33 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», а также в ст. 17 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»²⁹⁹. Схожую позицию о взаимной ответственности государственных органов и органов местного самоуправления в вопросах организации дошкольного образования занял и Конституционный Суд РФ: «Независимо от места жительства – обязанность как государства, так и муниципальных образований сохранять в достаточном количестве имеющиеся общеобразовательные учреждения и при необходимости расширять их сеть»³⁰⁰.

Очевидно, что реализация органами местного самоуправления конституционно установленных гарантий общедоступности и бесплатности дошкольного образования должна осуществляться не «снизу вверх», а «сверху вниз», при организующем начале органов исполнительной власти соответствующего субъекта РФ.

В противном случае организация дошкольного образования останется «совместной» или «конкурирующей» сферой деятельности органов государственной власти субъектов РФ с органами местного самоуправления субъектов федерации и муниципальных образований. По меткому замечанию Н. В. Малявкиной, согласно прямому толкованию положений Конституции РФ и федеральных законов, регионы страны осуществляют полномочия совместно лишь с самой Российской Федерацией. Предполагается, что муниципальные

ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы"»// СЗ РФ. 2006. № 22. Ст. 2375.

²⁹⁹ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

³⁰⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2017 № 18-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан» // СЗ РФ. 2017. № 29. Ст. 4437.

образования обладают собственной исключительной сферой полномочий, никак не пересекающейся с компетенцией региональных властей. Однако в действительности их области деятельности или пересекаются, или полностью поглощаются³⁰¹.

Именно тенденция конкурирующей компетенции прослеживается при анализе муниципальных актов, регламентирующих деятельность уполномоченных органов в сфере дошкольного образования³⁰².

К компетенции уполномоченных органов муниципальных образований относится: *организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования; учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного образования; создание условий для обеспечения присмотра и ухода за детьми; обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных дошкольных образовательных организаций, прилегающей территории; осуществление функций учредителя дошкольных образовательных организаций, обеспечение координации и взаимодействия государственной и негосударственной (частной) систем образования*³⁰³.

Для реализации компетенции уполномоченные органы муниципальных образований наделяются следующими контрольными функциями: планирование развития сети муниципальных образовательных организаций и развития конкурентной среды; оказание содействия в устройстве ребенка в другую муниципальную дошкольную образовательную организацию, если отсутствуют места в дошкольной образовательной организации на территории

³⁰¹ См.: Малявкина Н.В. К вопросу о конкурирующей компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. № 4. С. 15–18.

³⁰² См.: например, Решение Екатеринбургской городской Думы от 26.03.2024 № 11/13 «О внесении изменения в Решение Екатеринбургской городской Думы от 24 июня 2014 года № 20/18 «Об утверждении Положения "О Департаменте образования Администрации города Екатеринбурга"» // Вестник Екатеринбургской городской Думы. 2024. № 446.

³⁰³ См.: например, Решение Казанской городской Думы от 29.12.2010 № 31-3 «О Муниципальном казенном учреждении "Управление образования Исполнительного комитета муниципального образования города Казани"» // Сборник документов и правовых актов муниципального образования города Казани. 2011. № 47. С. 22.

муниципалитета; рассмотрение ежегодного отчета о поступлении и расходовании финансовых средств образовательными организациями³⁰⁴.

К правотворческим функциям уполномоченных органов муниципальных образований следует отнести: утверждение порядка взимания платы с родителей (законных представителей) за создание условий по присмотру и уходу за детьми; утверждение нормативов финансовых затрат на предоставление муниципальными дошкольными образовательными организациями муниципальных услуг; утверждение административных регламентов учета детей, подлежащих зачислению в дошкольную образовательную организацию, и зачисления в дошкольную образовательную организацию дошкольного образования; утверждение уставов образовательных организаций дошкольного образования.

Кадровые функции уполномоченных органов муниципальных образований выражаются в возможности: создавать, реорганизовывать, упразднить дошкольные образовательные организации; назначать и увольнять руководителей муниципальных образовательных организаций; организовывать и проводить аттестацию руководителей муниципальных образовательных организаций, повышение квалификации и переподготовку педагогических работников.

В муниципальных актах встречаются и менее распространенные функции уполномоченных органов муниципальных образований: предоставление разрешения на прием детей в образовательные организации в более раннем или более позднем возрасте; определение количества и соотношения детей в группах различной направленности; прогнозирование потребности муниципалитета в педагогических работниках; обеспечение бесплатного провоза детей к месту обучения.

Еще более редким элементом структуры муниципальных актов уполномоченных органов в сфере дошкольного образования является

³⁰⁴ Распоряжение Минпросвещения России от 10.02.2023 № Р-32 «Об утверждении методических рекомендаций по обеспечению детей дошкольного возраста местами в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, и методики расчета комплексного показателя обеспеченности дошкольным образованием детей дошкольного возраста» // Администратор образования. 2023. № 6.

перечисление конкретных полномочий данных органов, позволяющих им эффективно реализовывать возложенные на них функции. Например, в городском округе Мариуполь Управлению образования предоставляются правовые механизмы взаимодействия с высшим должностным лицом субъекта РФ посредством представления ему на рассмотрение индивидуальных актов: служебных писем; проектов распорядительных актов и др.³⁰⁵

Также встречается полномочие запрашивать и получать от органов местного самоуправления, юридических лиц любых организационно-правовых форм и независимо от форм собственности материалы для решения вопросов в сфере дошкольного образования. Однако то, как должна быть выстроена система данного взаимодействия (сроки, виды и формы материалов, ответственность за ненадлежащее предоставление и т. п.), остается неясным.

Управление дошкольным образованием осуществляется исполнительно-распорядительной ветвью власти, наделенной наиболее широкими полномочиями по реализации принципов общедоступного и бесплатного дошкольного образования. На уровне управлений образованием муниципальных образований осуществляется прогнозирование и обеспечение достаточного количества мест в дошкольных муниципальных образовательных организациях и их разумной удалённости (фактическая и территориальная доступность).

Проблемным сегментом управления дошкольным образованием является первоначальный этап организации дошкольного образования: постановка на учет и зачисление в образовательную организацию. Этот механизм выработан для определения численной нагрузки на дошкольную образовательную организацию.

Специфичным примером передачи полномочий посредством специального (отраслевого) законодательства является взаимодействие Президента РФ с Общественной палатой РФ и Федеральным собранием, результатом которого явилось учреждение должности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка (далее – Уполномоченный по правам ребенка) и

³⁰⁵ Положение «Об Управлении образования городской округ Мариуполь Донецкой народной республики» утв. Мариупольским городским советом Донецкой народной республики от 06.01.2024 № 1/2-5. URL: <https://s230179.sec.ru/> (дата обращения: 24.09.2025).

Уполномоченных по правам ребенка в субъектах РФ на основании акта Президента РФ, с последующей разработкой и принятием Федерального закона³⁰⁶.

Анализ жалоб, поступающих в адрес Уполномоченного по правам ребенка, позволяет определить следующие проблемы в сфере дошкольного образования: нехватка мест в ясельных группах дошкольных образовательных организаций; наличие противоречий между жилищным законодательством, законодательством об образовании и санитарными нормами при организации многодетными семьями семейных детских садов; отказы в предоставлении детям мест в дошкольных образовательных организациях по основаниям, не предусмотренным федеральным законом; отказ в предоставлении дошкольного образования на родном языке³⁰⁷; территориальная удалённость дошкольных образовательных организаций³⁰⁸.

В научной литературе уже неоднократно отмечалась проблема недостаточного правового регулирования функций Уполномоченного по правам ребенка³⁰⁹, приводящего к отсутствию исчерпывающего перечня его полномочий, среди которых законодательством закреплены следующие: рассмотрение обращений на нарушения прав и интересов детей; экспертная деятельность по анализу законопроектов, затрагивающих вопросы детства; защита прав детей, попавших в чрезвычайные ситуации; просвещение граждан в области защиты прав несовершеннолетних.

³⁰⁶ Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4312; Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8427.

³⁰⁷ Например, заявитель из г. Кудымкар Пермского края обратился с вопросом отсутствия в детских садах групп с воспитанием на коми-пермяцком языке, ранее дочь заявителя обращалась в администрацию города г. Кудымкар. В ответе Министерства образования и науки Пермского края указано, что образовательная деятельность в дошкольном учреждении осуществляется на русском языке. Родителям детей, не владеющим русским языком, обучить ребёнка в домашних условиях невозможно.

³⁰⁸ Отчет Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка за 2023 год [Электронный ресурс]. URL: <https://deti.gov.ru/Deyatelnost> (дата обращения: 08.05.2024).

³⁰⁹ См.: Лихтер П. Л. Институт уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. Пенза, 2016. 199 с.; Федорова О. В. Уполномоченный по правам ребенка: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017. 198 с.

Несмотря на то, при рассмотрении обращений граждан Уполномоченный по правам ребенка не обладает собственными средствами принуждения, он имеет возможность направлять в органы власти мотивированные предложения, рекомендации по устранению нарушений, которые, однако, не являются обязательными для исполнения. Например, после фактов вооружённых нападений на дошкольные образовательные организации Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка направил рекомендации в Рособрнадзор о дополнении структуры официальных сайтов дошкольных образовательных организаций разделом «Антитеррористическая защищённость».

Также Уполномоченный по правам ребенка направлял рекомендации органам государственной власти субъекта РФ с целью соблюдения требований ст. 12 Федерального закона «Об образовании» к разработке основных общеобразовательных программ (в части учёта региональных, национальных и этнокультурных особенностей).

Несмотря на то, что собственных средств привлечения к ответственности лиц, нарушающих права детей, у Уполномоченного по правам ребенка нет, имеются положительные примеры его влияния на деятельность правоохранительных органов. Так, детским омбудсменом направлялись мотивированные предложения по недопущению длительного нахождения детей дошкольного возраста в медицинских учреждениях без объективных на то медицинских показаний и родительского попечения. В результате Минпросвещения РФ совместно с МВД России, Минтрудом РФ и Минздравом РФ разработан проект модели межведомственного взаимодействия при перемещении детей в ситуации безнадзорности³¹⁰.

³¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 22.03.2017 № 520-р «Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2025 года» (вместе с «Планом мероприятий на 2021–2025 годы по реализации Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2025 года») // СЗ РФ. 2017. № 14. Ст. 2088.

Аналогичные трудности возникают и в деятельности региональных детских омбудсменов³¹¹, которые фактически становятся «координаторами» между гражданами и органами власти³¹².

Отсутствие мер реагирования (за исключением подачи жалоб в правоохранительные органы) в деятельности уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации приводит к сомнению в их эффективности³¹³. Тем не менее, на практике встречаются ситуации, когда региональный детский омбудсмен действительно способствовал реализации права на дошкольное образование. Например, Уполномоченный по правам ребенка в Республике Татарстан не только обозначил проблему комплектности дошкольных образовательных организаций, но и предложил пути ее решения посредством альтернативной формы дошкольного образования: психолого-педагогического сопровождения воспитания, развития и образования детей специалистами консультационного центра, функционирующего на базе муниципальной дошкольной образовательной организации³¹⁴.

Особую роль в защите права на дошкольное образование играют органы опеки и попечительства, которые являются органами исполнительной власти субъекта РФ³¹⁵. Поскольку предоставление дошкольного образования не является обязанностью родителей, оно не подпадает ни под одно из оснований лишения

³¹¹ Статья 14 Федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации».

³¹² См.: Мазанова О. Н., Наумова Н. В. Конституционно-правовая актуализация института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации. Владимир: Владимирский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2023. 144 с.

³¹³ Второй год подряд у региональных парламентариев возникают претензии к работе уполномоченного по правам ребенка [Электронный ресурс] // 66.РУ: электронное сетевое издание. URL: <https://66.ru/news/society/262107/> (дата обращения 16.05.2024).

³¹⁴ Проблемная ситуация заключалась в следующем: при соотношении количества мест в детских садах и численности детей дошкольного возраста обеспеченность местами в детских садах составляет 100 процентов (свободных мест в детских садах было 25 573). При этом часть родителей стоят в очереди на конкретный детский сад, от иных предложенных вариантов они отказались: от 0 до 3 – 56 840 детей, от 3 до 7 лет – 3023 ребенка. См.: Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Республике Татарстан за 2024 год. URL: https://rtdety.tatarstan.ru/file/pub/pub_4155553.pdf (дата обращения 16.05.2024).

³¹⁵ Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве».

родительских прав, предусмотренных ст. 69 СК РФ, однако сопряжено с невыполнением родителями своих обязанностей по уходу и воспитанию ребенка.

Взаимодействие дошкольных образовательных организаций и органов опеки и попечительства позволяет выявлять случаи насилия над детьми со стороны родителей. Причем зачастую они бывают скрытыми, и только профессиональный педагог способен определить наличие психотравмирующих ситуаций у ребенка в семье. Именно по этой причине предоставление дошкольного образования в дошкольных образовательных организациях (или в тесном взаимодействии с ними) можно считать одним из элементов защиты ребенка со стороны государства.

Немаловажным аспектом обеспечения охраны права на дошкольное образование является своевременное обеспечение функции представительства для ребенка в случае, если его родители (законные представители) отсутствуют. В подобной ситуации включается механизм межведомственного взаимодействия, где основные полномочия по выявлению детей, оставшихся без попечения родителей, возложены на МВД России³¹⁶. Сотрудники ПДН органов внутренних дел должны проинформировать органы опеки и попечительства, которые в рамках своих полномочий устанавливают факт безнадзорности несовершеннолетнего.

Для защиты прав и интересов детей органы опеки и попечительства могут заключать трехсторонние соглашения с родителями детей, организациями для детей-сирот, в случаях, если законные представители по уважительным причинам не могут исполнять свои обязанности³¹⁷.

Дети, находящиеся в организациях для детей-сирот, получают дошкольное, начальное общее, основное общее, среднее общее образование, в том числе по

³¹⁶ Приказ МВД России от 15.10.2013 № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11.

³¹⁷ Пункт 2 ст. 155.1 Семейного кодекса Российской Федерации; Пункт 13 Постановления Правительства РФ от 24.05.2014 № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей» (вместе с «Положением о деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей»).

адаптированным общеобразовательным программам для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, в близлежащих дошкольных образовательных организациях и общеобразовательных организациях³¹⁸. Департаментом государственной политики в сфере защиты прав детей Минпросвещения России были разработаны рекомендации³¹⁹, позволяющие в случае, если близлежащая общеобразовательная организация удалена от населенного пункта, в котором расположена организация для детей-сирот, на расстояние свыше предельно допустимого для транспортного обслуживания обучающихся для их подвоза до общеобразовательной организации и обратно, организовать ее в помещениях организации для детей-сирот. Эта работа возлагается на органы государственной власти субъектов РФ в сфере образования.

На основании изложенного выше, стоит сделать вывод о том, что в вопросах обеспечения конституционного права на дошкольное образование ключевое значение имеют органы исполнительной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления. К полномочиями региональной власти отнесено прежде всего субсидирование реализации дошкольных образовательных программ в государственных (муниципальных) дошкольных образовательных организациях. В то время как у органов местного самоуправления остается большая часть организационных полномочий: комплектование дошкольных образовательных организаций, определение транспортной доступности дошкольной образовательной организации для ребенка; предложение альтернативных форм дошкольного образования для родителей (законных представителей), чей ребенок не может попасть в желаемую дошкольную образовательную организацию, и др.

³¹⁸ Постановление Правительства РФ от 24.05.2014 № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей».

³¹⁹ Письмо Минпросвещения России от 07.08.2023 № 07-4383 «О направлении информации» (вместе с «Информацией о нормах, введенных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2022 г. № 705 «О внесении изменений в Положение о деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей» // Администратор образования. 2023. № 17.

ГЛАВА 3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ

ПРАВА НА ДОШКОЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

3.1. Конституционно-правовые гарантии

доступности дошкольного образования

Право на дошкольное образование не получит реального воплощения, если не будет обеспечено эффективным механизмом его реализации, в содержании которого следует особо выделить обеспечение конституционно-правовых гарантий общедоступности, бесплатности и качества дошкольного образования. Первые две характеристики дошкольного образования напрямую указаны в ч. 2 ст. 43 Конституции РФ, гарантия качества дошкольного образования не указана в тексте конституционной нормы, но предполагается положением ч. 5 ст. 43 Конституции РФ о наличии федеральных образовательных стандартов дошкольного образования.

Данные конституционные гарантии не имеют приоритетного ранжирования, однако с позиции позитивной публично-правовой ответственности государства и с учётом обилия судебной практики на первый план, очевидно, выходит вопрос зачисления (попадания) всех желающих в государственные и муниципальные дошкольные образовательные организации. Поэтому изучение гарантий в настоящем исследовании мы начинаем с анализа обеспечения общедоступности дошкольного образования.

Центральным звеном общедоступности дошкольного образования является процедура комплектования дошкольных образовательных организаций с последующим приемом детей в соответствующие организации. Федеральное подзаконное регулирование весьма бессистемно регламентирует данный предмет, провоцируя коллизию сразу трех актов: Приказа Минпросвещения РФ № 236³²⁰;

³²⁰ Приказ Минпросвещения России от 15.05.2020 № 236 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования». URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Распоряжения Правительства РФ № 2113-р³²¹; Письма Министерства образования и науки № 08-1063³²². Так, процедура комплектования дошкольных образовательных организаций, согласно Письму Министерства образования и науки № 08-1063, включает в себя *учет детей*³²³, нуждающихся в получении места в дошкольной образовательной организации, – входит в компетенцию органов местного самоуправления; *комплектование* дошкольных образовательных организаций на основании реестров учета детей – входит в компетенцию учредителя (т. е. либо органа местного самоуправления, либо субъекта РФ).

Приказ Минпросвещения РФ № 236 закрепляет за муниципальными образованиями полномочия по круглогодичному приёму в образовательные организации дошкольного образования на основании направления органа исполнительной власти субъекта или органа местного самоуправления по заявлению родителя (законного представителя), посредством региональных информационных систем.

Таким образом, процедура организации приема в дошкольные образовательные организации (государственные и муниципальные) включает в себя: комплектование детей с постановкой на учет (предусмотрено в проактивном режиме: постановка в реестр возможна на годы вперед на основании заявления родителей (законных представителей)); получение направления на зачисление и зачисление в образовательную организацию дошкольного образования на основании заявления родителей и дополнительных документов.

³²¹ Распоряжение Правительства РФ от 18.09.2019 № 2113-р «О Перечне типовых государственных и муниципальных услуг, предоставляемых исполнительными органами субъектов Российской Федерации, государственными учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями, а также органами местного самоуправления» // СЗ РФ. 2019. № 39. Ст. 5457.

³²² Письмо Минобрнауки России от 08.08.2013 № 08-1063 «О рекомендациях по порядку комплектования дошкольных образовательных учреждений» (вместе с «Рекомендациями по порядку комплектования образовательных учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования») // Вестник образования. 2014. № 2.

³²³ Учет включает в себя: составление реестра детей; обновление реестра; выдачу сертификата (обязательства органа местного самоуправления) о предоставлении места в дошкольном образовательном учреждении и стоимости оплаты услуг по присмотру и уходу.

Однако в практике формирования административных регламентов муниципальных услуг встречается иная система: прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей в дошкольные образовательные организации.

Помимо этих процедур, согласно п. 48 и 49 Распоряжения Правительства РФ № 2113-р³²⁴, выделяется еще одна схожая процедура: прием заявлений и зачисление в государственные и муниципальные образовательные организации субъектов Российской Федерации, реализующие программы общего образования. Обе процедуры относятся к перечню типовых государственных и муниципальных услуг, предоставляемых исполнительными органами субъектов РФ, государственными организациями субъектов РФ и муниципальными организациями, а также органами местного самоуправления.

Подобная практика муниципалитетов вполне объяснима: при переходе на электронную очередь для зачисления в образовательные организации дошкольного образования, удобно завершить муниципальную услугу именно до юридического факта зачисления ребенка в конкретную образовательную организацию. Поэтому в подавляющем большинстве муниципальных образований регулируется именно эта триада функций.

Негативным свойством административных регламентов является их сжатость и однотипность структуры. Поэтому, за редким исключением, вопросы постановки в электронную очередь регулируются ограниченно.

Стоит отметить позитивный, но весьма нераспространенный опыт г. Муром, где отдельно урегулировали порядок выявления и учета детей, получающих дошкольное образование в форме семейного образования³²⁵. Так, на дошкольные образовательные организации, находящиеся на территории данного муниципального образования, возлагается обязанность вести ежегодный учет

³²⁴ Распоряжение Правительства РФ от 18.09.2019 № 2113-р «О Перечне типовых государственных и муниципальных услуг, предоставляемых исполнительными органами субъектов Российской Федерации, государственными учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями, а также органами местного самоуправления».

³²⁵ Постановление администрации округа Муром от 18.08.2014 № 1832 «Об утверждении Положения о порядке выявления, учета детей и получения дошкольного образования в форме семейного образования и Положения о порядке комплектования дошкольных образовательных организаций» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

детей от рождения до семи лет путем формирования Единой информационной базы данных о детях дошкольного возраста, техническое и документационное сопровождение которой осуществляет Управление образования. В рамках Единой информационной системы учету подлежат дети, не посещающие дошкольные образовательные организации округа, с целью прогнозирования возможной нагрузки на уже сформированные дошкольные группы.

В г. Муроме регулируются отдельные элементы процедуры получения дошкольного образования в семейной форме. Для этого родителям (законным) представителям требуется подать заявление в Управление образованием с указанием выбора формы семейного дошкольного образования. Отношения между дошкольной образовательной организацией и родителями (законными представителями) при организации семейного образования регулируются на основании договора с дошкольной образовательной организацией, за которой ребенок закрепляется, с формированием его личного дела.

Это не единственный источник информации о детях дошкольного возраста. Например, может предусматриваться обязательный ежегодный персональный учет всех детей от рождения до семи лет, не только зарегистрированных, но и проживающих (постоянно или временно) на территории муниципального образования (независимо от наличия регистрации по месту жительства), который заносится в Единую информационную базу данных о детях дошкольного возраста (которая формируется и находится в Управлении образования)³²⁶.

Например, в Краснодаре учет детей, осваивающих программы начального общего образования, ведется на основании заявлений родителей только о выборе

³²⁶ Постановление администрации городского округа «Город Волжск» от 28.05.2021 № 576 «Об утверждении Положения об учете детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования и форм получения образования, определенных родителями (законными представителями) детей в образовательных организациях городского округа "Город Волжск"» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

формы дошкольного образования³²⁷. Увы, отдельных норм, регулирующих организацию учета детей, получающих дошкольное образование в семье, и их взаимодействия с дошкольными образовательными организациями нет.

Однако в ряде субъектов РФ не отказываются от регламентации процедуры комплектования, которая предстает государственной (муниципальной) услугой³²⁸; в других субъектах РФ это функция относится к компетенции уполномоченных органов, но государственной (муниципальной) услугой не является (например, Республика Башкортостан)³²⁹.

При этом общее правовое регулирование указанной процедуры основывается на подзаконных актах уполномоченных органов исполнительной власти субъекта РФ (например, Санкт-Петербург) или исключительно на актах уполномоченных органов муниципальных образований (например, Республика Алтай).

Таким образом, на практике доминирует формат правового регулирования, отделяющий функцию учета детей в соответствии с п. 6. ч. 1 ст. 9 Федерального закона «Об образовании» от административной процедуры постановки на учет в электронную очередь³³⁰. При этом административные регламенты приема

³²⁷ Приказ Департамента образования г. Краснодар от 19.05.2020 № 554 «Об утверждении порядка учета детей, получающих общее образование в форме семейного образования» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

³²⁸ Распоряжение Комитета по образованию Санкт-Петербурга от 29.10.2021 № 2977-р «Об утверждении административного регламента администрации района Санкт-Петербурга по предоставлению государственной услуги по осуществлению комплектования государственных образовательных учреждений, реализующих образовательную программу дошкольного образования, находящихся в ведении администраций районов Санкт-Петербурга». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7801202111030012?index=1> (дата обращения: 12.12.2024).

³²⁹ Постановление администрации МО «Майминский район» от 20.01.2020 № 01 «Об утверждении Положения о порядке комплектования муниципальных дошкольных образовательных организаций и дошкольных групп в муниципальных общеобразовательных организациях муниципального образования "Майминский район", реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования»; Постановление администрации Кудымкарского МО Пермского края от 11.09.2020 СЭД-260-01-06-5 «Об утверждении Положения о порядке комплектования образовательных организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования в Кудымкарском муниципальном округе Пермского края» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

³³⁰ Постановление администрации Вейделевского района Белгородской области от 19.11.2021 № 223 «Об утверждении административного регламента по предоставлению муниципальной услуги "Прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей в муниципальные

заявлений для постановки на учет принимаются во всех муниципальных образованиях, а акты о предварительном учете (комплектовании) детей дошкольного возраста – далеко не всегда.

Подобная неопределенность грозит ограничениями прав граждан. Например, допускаемое включение в электронный список воспитанников только на будущий учебный год тех детей, родители (законные представители) которых поздно подали заявление на зачисление, т. е. после периода комплектования (период может отличаться в субъектах РФ³³¹). Либо закрепление правомочий уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ устанавливать период комплектования дошкольных образовательных организаций, когда не допускается внесение изменений в заявление о постановке на учет и заявление о постановке на учет по переводу.

Приведенные нормы оправданы с позиции управления дошкольным образованием, однако противоречат ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой ограничения прав граждан должны быть установлены только федеральным законом. Поэтому считаем допустимым унифицировать правовой механизм комплектования дошкольных образовательных организаций на уровне федерального законодательства (в части полномочий субъекта РФ и муниципальных образований, формата межведомственного взаимодействия, учета при комплектовании не только государственных и частных муниципальных организаций, но и иных возможных форм)³³².

Представляется возможным предложить следующее разделение функций органов власти по данному предмету: комплектование дошкольных образовательных организаций закрепить за уполномоченным органом

образовательные организации, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады) на территории Вейделевского района"». URL: https://vej.d.ucoz.ru/index/municipalnye_uslugi/0-158 (дата обращения: 20.09.2023).

³³¹ Распоряжение Комитета по образованию Санкт-Петербурга от 31.01.2019 г. № 301-р «Об утверждении Порядка комплектования воспитанниками государственных образовательных учреждений, реализующих образовательную программу дошкольного образования, находящихся в ведении администраций районов Санкт-Петербурга». URL: <https://docs.cntd.ru/document/552454267?marker=65C0IR> (дата обращения: 20.10.2023).

³³² Представлен в проекте Федерального закона «О дошкольном образовании в РФ» (Приложение Г).

исполнительной власти субъекта РФ; функцию по предоставлению муниципальной услуги по приему заявлений и зачислению в дошкольную образовательную организацию сохранить за органами местного самоуправления.

В первом случае необходимо сформировать единую информационную систему дошкольного образования, куда включить реестр детей, потенциально нуждающихся в местах в детском саду, реестр всех организаций, получивших лицензию на реализацию программ дошкольного образования (независимо от их организационно-правовой формы); количество детей-сирот и детей, чьи родители лишены или ограничены в родительских правах (исключает возможность получения дошкольного образования в семейной форме); реестр детей, получающих дошкольное образование в альтернативных формах³³³. Также это позволит сформировать межведомственное взаимодействие по вопросам учета детей дошкольного возраста, родители которых потенциально должны обращаться за оказанием услуги, посредством информации из Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния (получение данных о свидетельстве о рождении ребенка); МВД России (уточнение данных о регистрации по месту жительства, «неблагополучных» семей и т. д.); Пенсионного фонда России (уточнение данных об инвалидности граждан); Министерства обороны РФ (учет детей военнослужащих).

Во втором случае фокусировка полномочий органов местного самоуправления связана именно со своевременным закреплением ребенка за образовательной организацией на территории муниципалитета, на основании направления уполномоченного органа власти субъекта РФ. Это актуально и для подготовки документов в «проактивном» режиме, который предусмотрен

³³³ Попытки двигаться в этом направлении представлены в Законе Республики Карелия от 20.12.2013 № 1755-ЗРК, который возлагает на исполнительный орган Республики Карелия полномочия по установлению порядка формирования и ведения региональных информационных систем доступности дошкольного образования, в том числе порядка предоставления родителям (законным представителям) детей сведений из региональных информационных систем, включающих в себя информацию о доступности дошкольного образования, присмотра и ухода за детьми. Корнеев А. А. Публично-правовое регулирование цифровой трансформации образования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2024. С. 15; Рустикова Г. С. Правовое обеспечение цифровой трансформации образования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2024. С. 8.

Федеральным законом «О порядке предоставления государственных и муниципальных услуг».

Отсутствие места в дошкольной образовательной организации, исходя из судебной практики, не является ограничением права на дошкольное образование, при условии, что ребенок был надлежащим образом поставлен в очередь и родителям был предложен альтернативный вариант устройства ребенка в дошкольную образовательную организацию (т. е. уполномоченные органы понесут ответственность, только если не предложили альтернативный вариант дошкольного образования, а не в случае самого факта отказа от зачисления в дошкольную образовательную организацию по причине отсутствия в ней свободных мест).

При этом суды активно ссылаются на предусмотренные ст. 17 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ ограничения права в целях защиты здоровья, прав и законных интересов других лиц. Так, Суд Удмуртской Республики посчитал действия местной администрации об отказе в предоставлении места в детском саду правомерными ввиду того, что из очереди в детский сад истица исключена не была, а выбранные родителями детские сады были укомплектованы детьми в полном объеме. Превышение количества воспитанников в детских садах более установленных норм приведет к нарушению санитарно-эпидемиологических требований к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций, установленных СанПиН³³⁴, которым определено допустимое количество детей в группах в целях охраны их здоровья, полноценного развития и образования, а соответственно, нарушению прав детей, посещающих дошкольное учреждение, а также нарушению условий лицензии и, как следствие, применению установленных санкций к дошкольному учреждению³³⁵.

³³⁴ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.09.2020 № 28 «Об утверждении санитарных правил СП 2.4.3648-20 "Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи"» (вместе с СП 2.4.3648-20 «Санитарные правила...») // СПС «КонсультантПлюс».

³³⁵ Решение Первомайского районного суда г. Ижевска Удмуртской Республики от 15.01.2018 (Дело № 2-433/18) // СПС «КонсультантПлюс».

Нередко проблемным аспектом обеспечения гарантий доступности дошкольного образования становится процедура оформления медицинской карты ребенка, так как, с одной стороны, юридический факт о зачислении состоялся, но, если родители не представляют медицинскую карту, образовательная организация вынуждена прибегать к ограничению прав на посещение дошкольной образовательной организации ввиду угрозы здоровью других детей в группе³³⁶.

Согласно п. 2 ч. 6 ст. 28 Федерального закона «Об образовании», образовательная организация обязана создавать безопасные условия обучения, воспитания, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся. В соответствии с Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ³³⁷ дети, которым не проводилась туберкулинодиагностика, допускаются в дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации, организации отдыха детей и их оздоровления, а также госпитализируются в плановом порядке в медицинские организации при наличии заключения врача-фтизиатра об отсутствии у ребенка заболевания туберкулезом. Поэтому недопуск ребенка в дошкольную образовательную организацию на практике считается случаем правомерного ограничения права на дошкольное образование совместно с другими детьми в группе ввиду того, что правила приема в конкретную образовательную организацию устанавливаются в части, не урегулированной законодательством об образовании, образовательной организацией самостоятельно³³⁸.

В то же время по этому поводу есть позиция Верховного Суда РФ, отметившего, что для необследованных детей должны быть предоставлены

³³⁶ Например, подобные случаи распространены при отказе от реакции Манту, диаскинтеста, рентгена и посещения врача-фтизиатра.

³³⁷ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 4 (ред. от 25.05.2022) «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 3.3686-21 "Санитарно-эпидемиологические требования по профилактике инфекционных болезней"» (вместе с СанПиН 3.3686-21 «Санитарные правила и нормы...») // СПС «КонсультантПлюс».

³³⁸ Часть 9 ст. 55 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

формы и методы обучения, исключая посещение ими здорового детского коллектива³³⁹.

Суды общей юрисдикции приходят к выводу, что администрация дошкольной образовательной организации правомерно приостанавливает договор оказания услуг по реализации программы дошкольного образования, присмотра и ухода за детьми в ситуации, когда имеются медицинские противопоказания (либо отказ от прохождения обязательных процедур). Это правомочие коррелирует с обязанностью дошкольной образовательной организации, в соответствии с Федеральным законом «Об образовании», по созданию необходимых условий для охраны и укрепления здоровья, организации питания обучающихся и работников образовательной организации (п. 15 ч. 3 ст. 28), созданию безопасных условий обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации (п. 2 ч. 6 ст. 28); прохождению обучающимися в соответствии с законодательством РФ медицинских осмотров, в том числе профилактических медицинских осмотров, в связи с занятиями физической культурой и спортом, и диспансеризации (п. 6 ч. 1 ст. 41), проведению санитарно-противоэпидемических и профилактических мероприятий³⁴⁰ (п. 10 ч. 1 ст. 41 Федерального закона «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней»³⁴¹).

Также суды ссылаются³⁴² на соответствующие пункты договора об оказании услуг дошкольного образования, заключенного между сторонами, при котором исполнитель вправе отстранять воспитанника от посещения детского сада при

³³⁹ Решение Верховного Суда РФ от 17.02.2015 № АКПИ14-1454 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими пункта 1.3 и абзаца второго пункта 5.7 Санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.2.3114-13 "Профилактика туберкулеза", утв. Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 22.10.2013 № 60» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁴⁰ Решение № 2А-1976/2019 2А-1976/2019~М-2025/2019 М-2025/2019 от 27.11.2019 по делу № 2А-1976/2019. Судебные и нормативные акты РФ // СПС «КонсультантПлюс».

³⁴¹ Федеральный закон от 17.09.1998 № 157-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» // СЗ РФ. 1998. № 38. Ст. 4736.

³⁴² Определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 16.02.2023 № 88-1402/2023 по делу № 2-744/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

проявлении признаков заболевания, выявленного медицинским работником Исполнителя, а также при отсутствии прививок в рамках п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней».

Поскольку практика ограничения права на дошкольное образование ввиду заболеваний ребенка, опасных для остальных детей в образовательной организации, является общераспространенной и оправданной, необходимо закрепить еще одно основание отказа в реализации конституционного права на дошкольное образование в дошкольной образовательной организации в Федеральном законе «Об образовании»: ввиду наличия медицинских противопоказаний, что будет полностью соотносываться с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Несмотря на то, что постановка ребенка на учет для его направления в организацию является разновидностью муниципальной услуги и относится к административным отношениям, она является неотъемлемой гарантией доступности права на дошкольное образование, так как должна позволять органам местного самоуправления и исполнительному органу власти субъекта РФ отслеживать и перераспределять необходимые места в дошкольных образовательных организациях исходя из образовательных потребностей детей, определения вектора последующего непрерывного процесса образования ребенка.

Возникает закономерный вопрос: действительно ли постановка в очередь представляет собой муниципальную услугу³⁴³, поскольку отсутствует практика привлечения к административной ответственности работников местных администраций, не предоставивших места в желаемой дошкольной образовательной организации, как за ненадлежащее предоставление (или непредоставление) муниципальной услуги?

Более того, можно ли считать сам факт наличия очереди, которая регулируется административными регламентами предоставления муниципальных

³⁴³ Поскольку постановка в очередь для получения места в детском дошкольном образовательном учреждении является муниципальной услугой и, соответственно, обеспечена дополнительной гарантией в виде административной ответственности по ст. 5.63 КоАП РФ (нарушение законодательства предоставления государственных (муниципальных) услуг).

услуг, показателем бездействия и неукomплектованности муниципалитетов дошкольными образовательными организациями?

Сложность заключается в том, что даже при условии понимания численной нагрузки на дошкольную образовательную организацию существуют дополняющие нормы ФГОС дошкольного образования, предусматривающие различные вариативные формы получения дошкольного образования: группа полного дня или группа по присмотру и уходу, которые могут меняться по желанию родителей в любой момент.

Исходя из вышесказанного, процедура постановки в электронную очередь на место в желаемой дошкольной образовательной организации является гарантией достижения в будущем желаемого блага – реализации права на дошкольное образование ребенком в доступном учреждении и на бюджетной основе. Также это основополагающий механизм управления образованием, прогнозирования нагрузки на различные дошкольные образовательные организации, а в последующем и на школы.

Подача заявления является волеизъявлением лица, то есть правомерным действием, оформленным в соответствии с законодательно установленными процедурами, доведенным до сведения адресата, в результате чего происходит возникновение, изменение или прекращение правоотношений³⁴⁴.

Моментом возникновения права на подачу заявления с просьбой о постановке в очередь в дошкольную образовательную организацию является момент рождения ребенка (формально-юридически момент получения свидетельства о рождении), однако возраст, с которого ребенок будет зачислен в дошкольную образовательную организацию, определяется законодателем в интервале от двух месяцев до шести лет и шести месяцев.

По верному замечанию А. С. Суховой, «чаще всего в систему дошкольного образования включены дети от четырех до шести лет, реже всего дети младше полутора лет, что не удивительно, учитывая продолжительность отпусков по

³⁴⁴ См.: Мещерягина В. А. Юридическая природа конституционного права на обращение как субъективного права // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 75.

уходу за ребенком – оплачиваемого (до достижения ребенком полутора лет) и неоплачиваемого (до достижения им трех лет)»³⁴⁵.

Практика складывается таким образом, что даже до достижения возраста двух месяцев ребенок может быть зачислен в группы по присмотру и уходу дошкольных образовательных организаций, если требуется предоставление соответствующих услуг, без реализации программы дошкольного образования³⁴⁶. Поэтому видится не вполне обоснованным подход законодателя, определяющего возможность реализовать право на дошкольное образование только по достижении двух месяцев. Как и достижение шестилетнего (и даже семилетнего) возраста еще не свидетельствует о невозможности получения дошкольного образования, например, в группах предшкольной подготовки. По нашему мнению, необходимо скорректировать норму ч. 1 ст. 67 Федерального закона «Об образовании» следующим образом: «Получение дошкольного образования в образовательных организациях может начинаться с момента рождения до начала получения начального общего образования. Получение начального общего образования в образовательных организациях начинается по достижении детьми возраста шести лет и шести месяцев при отсутствии противопоказаний по состоянию здоровья, но не позже достижения ими возраста восьми лет.»

Имеется еще один проблемный аспект доступности дошкольного образования, связанный с формированием электронной очереди: согласовывая существующие частные и публичные интересы, государство устанавливает для отдельных граждан льготы при зачислении в дошкольные образовательные организации.

³⁴⁵ См.: Сухова А. С. Услуги по уходу за детьми: масштабы и факторы потребления российскими семьями // *The Journal of Social Policy Studies*. 2012. № 9 (4). С. 480.

³⁴⁶ Постановление администрации Горноуральского городского округа от 25.12.2017 № 2024 (ред. от 27.10.2022) «Об оплате за присмотр и уход за детьми в муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательные программы дошкольного образования в Горноуральском городском округе» (вместе с «Порядком взимания платы за присмотр и уход за детьми в муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательные программы дошкольного образования») // СПС КонсультантПлюс.

Теоретически, льготы имеют социально полезный потенциал, приводящий к снижению социального напряжения либо уменьшению его интенсивности³⁴⁷. Однако цели и задачи ведения электронной очереди во многом нивелируются возможностью в любой момент включить в очередь в первоочередном порядке ребенка-льготника (особенно при большом количестве льготных категорий).

Согласно ч. 1 ст. 55 Федерального закона «Об образовании» прием на обучение в дошкольную образовательную организацию проводится на принципах равных условий, за исключением лиц, которым предоставлены особые права (преимущества) при приеме на обучение.

Эта норма предопределила наличие в дошкольных образовательных правоотношениях специальных субъектов:

- 1) детей, обладающих внеочередным правом на зачисление в дошкольные образовательные организации;
- 2) детей, обладающих первоочередным правом на зачисление в дошкольные образовательные организации;
- 3) детей, обладающих преимущественным правом на зачисление в дошкольные образовательные организации.

Непосредственно в Федеральном законе «Об образовании» говорится только про преимущественный прием ребенка в ту образовательную организацию, где обучаются его брат или сестра, воспитывающиеся в одной семье независимо от степени их родства (ст. 248 Федерального закона «Об образовании»). В одной образовательной организации вправе обучаться как родные (полнородные и неполнородные) братья и сестры, так и усыновленные (удочеренные) дети, дети, воспитывающиеся опекунами (попечителями) или в патронатной семье. Исходя из имеющейся судебной практики, доказательствами родства считается факт проживания в одной семье и наличие общего места жительства.

³⁴⁷ См.: Морозова И. С. Льготы в Российском праве (вопросы теории и практики) дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 125.

Размышляя на тему соотношения трех представленных категорий специальных субъектов, А. А. Дергунов отмечает, что в преимущественное право входит внеочередное право, и обуславливает возможность получения преимущества теми субъектами, которые не находятся в очереди на предоставление блага. Первоочередное право, напротив, неотделимо от отношений очередности, подразумевая то, что обладатель данного права, находясь в очереди, претендует на получение блага в первую очередь по сравнению с иными участниками данных отношений³⁴⁸.

Однако на практике происходит несколько иначе: первоочередное и внеочередное право явно связаны с необходимостью постановки в очередь в дошкольную образовательную организацию. Соответственно, сначала право на предоставление места в дошкольной образовательной организации предоставляется категории детей с преимущественным правом, затем – с внеочередным правом, и только потом – детям с первоочередным правом.

Универсальную дефиницию юридической конструкции льготы предложил А. Г. Репьев, говоря о том, что она «представляет собой преимущество, выражающееся в финансовых гарантиях или послаблениях, имеющее своей целью восполнение естественного неравенства участников правоотношений или компенсаций для наименее защищенных сфер государства»³⁴⁹.

Необходимость выявления цели регулирования общественных отношений отмечала в своих трудах В. В. Лапаева, обращая внимание на то, что законодатель должен прогнозировать общезначимые моменты в том или ином частном интересе, выявлять формы реализации, не наносящие ущерба интересам других групп населения³⁵⁰.

³⁴⁸ См.: Дергунов А. А. Преимущественное право, внеочередное право, первоочередное право, приоритетное право: единство, различие, взаимосвязь // Вестник СГЮА. 2023. № 3 (152). С. 54–63.

³⁴⁹ См.: Репьев А. Г. Льготы в законодательстве, юридической науке и практике // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2021. Т. 12. № 1. С. 235.

³⁵⁰ См.: Лапаева В. В. Эффективность закона и методы ее изучения // Эффективность закона. Методология и конкретные исследования. М., 1997. С. 32.

По нашему мнению, установленный в настоящий момент внеочередной порядок зачисления детей в дошкольные образовательные организации скорее создает неравенство участников правоотношений, нежели выравнивает его.

Поэтому считаем спорной, например, позицию И. С. Морозовой, относящей право на первоочередное место в детском саду к гарантиям независимости судей как «главному условию существования в стране самостоятельной и авторитетной власти, способной объективно и беспристрастно осуществлять правосудие, защищать права и законные интересы граждан»³⁵¹.

В отличие от иных типов преимуществ, для льготы характерно улучшение материального, финансового состояния субъекта, нуждающегося в подобной помощи, поскольку одни ее виды имеют исключительно натурально-денежную природу (пособия, субвенции, дотации), а другие имеют такую природу в преобладающем большинстве случаев (компенсация)³⁵².

Конституционный Суд РФ указывает на исключительное право законодателя определять (сужать или расширять) круг лиц, на которых распространяются налоговые льготы³⁵³. Льготы всегда носят адресный характер, а

³⁵¹ См.: Морозова И. С. Указ. соч. С. 113.

³⁵² См.: Васильев И. А. Государственная политика поддержки семей и детей: анализ и перспективы. М.: Семейная гармония, 2018. С. 35–60; Козлов А. В. Меры государственной поддержки семей в современном обществе. М.: Демографическая стабильность, 2021. С. 156–201.

³⁵³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.1997 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"»; Постановление Конституционного Суда РФ от 28.03.2000 № 5-П «По делу о проверке конституционности подпункта "к" пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации "О налоге на добавленную стоимость" в связи с жалобой закрытого акционерного общества "Конфетти" и гражданки И.В. Савченко»; Постановление Конституционного Суда РФ от 19.06.2002 № 11-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакциях от 24 ноября 1995 года и от 12 февраля 2001 года), Федеральных законов от 12 февраля 2001 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", от 19 июня 2000 года "О минимальном размере оплаты труда" и от 7 августа 2000 года "О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации" в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Октябрьского районного суда города Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций черномыльцев"» // СПС «КонсультантПлюс».

их установление или отмена относятся к дискреционным полномочиям законодателя³⁵⁴. Таким образом, высший орган конституционного контроля выработал две правовые позиции, заставляющие задуматься о допустимости внеочередного порядка постановки в очередь для получения места в дошкольную образовательную организацию: льготы могут носить как материальное, так и нематериальное выражение; установление видов льгот, распространение их на определенные категории граждан, отмена относятся к исключительным полномочиям законодателя. Этот подход полностью соотнобразуется с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой нормы, ограничивающие конституционные права и свободы человека (к которым вполне относится ограничение на получение мест в дошкольных образовательных организациях субъектом, имеющим все основания, но не получившим места ввиду первоочередного права льготника), устанавливаются только федеральными законами.

Соответственно, первоочередное право на постановку в очередь для получения места в дошкольной образовательной организации можно отнести к категории льготы (пусть и не самой удачной, с позиции управления образованием), однако устанавливаться она должна только федеральными законами (напомним, для ряда категорий она устанавливается подзаконными актами).

Так, на уровне актов муниципальных образований регулирование льготного предоставления внеочередного места в дошкольной образовательной организации зачастую расширяется не только за счет подзаконных актов федерального уровня, но и за счет отсылки к региональным законам. Например, в муниципальных образованиях Владимирской области право на первоочередное обеспечение местом в образовательной организации, реализующей образовательные программы дошкольного образования, предоставляется в отношении детей из многодетных семей и многодетных приемных семей, в которых дети (в том числе

³⁵⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2018 № 1718-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Щербаковой Елены Валериевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 11 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

принятые на воспитание) и один или оба родителя являются гражданами России, проживающими на территории Владимирской области³⁵⁵.

Поскольку количество детей в льготной категории велико, есть разъяснение о порядке очередности внутри нее, исходя из даты заявления на постановку на учет и направления в дошкольную образовательную организацию.

Хочется отдельно отметить удачный пример соблюдения баланса интересов льготной категории претендентов на зачисление в дошкольную образовательную организацию и тех, кто претендует на него в общем порядке, когда «при плановом комплектовании дошкольной образовательной организации соблюдаются равные права на получение дошкольного образования, то есть количество мест в организации, предоставленных для льготных категорий детей, не может превышать количество мест, предоставленных для детей не льготных категорий»³⁵⁶.

Думается, что закрепление аналогичного подхода к комплектованию на уровне федерального законодательства повысило бы гарантии равенства прав на общедоступное дошкольное образование.

Еще одним спорным вопросом фактической доступности дошкольного образования становится период времени, на который дошкольная образовательная организация готова принимать детей. Например, в случае если один ребенок находится в дошкольной образовательной организации полный день, а другой – только в рамках кратковременного пребывания, формально они оба получают дошкольное образование, но в разном объеме.

Назначение группы кратковременного пребывания ребенка в дошкольной образовательной организации изначально сводилось только к тому, чтобы постепенно адаптировать его к нахождению в образовательной организации без

³⁵⁵ Пункт 7 ч. 1 ст. 21 Закона Владимирской области от 02.10.2007 № 120-ОЗ (ред. от 28.12.2023) «О социальной поддержке и социальном обслуживании отдельных категорий граждан во Владимирской области»: принят постановлением ЗС Владимирской области от 26.09.2007 № 524 // СПС «КонсультантПлюсРегион».

³⁵⁶ Пункт 8 Постановления администрации округа Муром от 18.08.2014 № 1832 «Об утверждении Положения о порядке выявления, учета детей и получения дошкольного образования в форме семейного образования и Положения о порядке комплектования дошкольных образовательных организаций».

родителей³⁵⁷. Но на практике группы кратковременного пребывания предлагаются родителям в качестве альтернативы группе полного дня, ввиду отсутствия в последней свободных мест³⁵⁸.

Подобная качественная вариативность дошкольного образования, которая должна отвечать интересам и потребностям конкретного носителя субъективного права на дошкольное образование, делать его индивидуальным для каждого ребенка, увы, приводит к обратной ситуации – искусственной дифференциации детей.

Безусловно, создание групп различной направленности предоставляет возможность более гибкой организации дошкольного образования. Однако регламентированный в Приказе Минпросвещения России № 373 порядок создания групп по усмотрению образовательной организации ее локальными нормативными актами неизбежно поднимает вопрос о возможных ограничениях права на дошкольное образование, если отсутствует заявительный порядок при формировании групп. По нашему мнению, не образовательная организация в одностороннем порядке должна определять ребенка в одну из групп, а только родители (при наличии разных групп).

В рамках доступности дошкольного образования есть еще одна важная гарантия – гарантия территориальной (географической) доступности дошкольного образования. По нашему мнению, физическая доступность кардинально отличает дошкольное образование от иных уровней образования, так как в силу возраста ребенка самостоятельно преодолеть расстояние до дошкольной образовательной организации он не способен. Поэтому можно считать территориальную доступность значимым элементом принципа общедоступности дошкольного образования, который не должен рассматриваться в «узком» смысле, как «отношение численности детей определенной возрастной группы, посещающих

³⁵⁷ См.: Казакова Е. А. Адаптация детей к пребыванию в ДОО в условиях группы кратковременного пребывания // Молодой ученый. 2019. № 7 (245). С. 157–159.

³⁵⁸ См.: Аверина И. Е. Группы кратковременного пребывания: организация и содержание работы: практ. пособие. М.: Айрис пресс, 2004. 173 с.

дошкольные образовательные организации, к ее сумме с численностью детей данной возрастной группы, стоящих в очереди в детские сады»³⁵⁹.

На основании правовых позиций Конституционного Суда РФ и норм международного права³⁶⁰, представляется наиболее целесообразным при изучении проблематики доступности образования по территориальному признаку рассматривать не только транспортную либо пешеходную доступность, но и в целом разумность географического удаления дошкольной образовательной организации.

Так, Конституционный Суд РФ отметил недопустимость восприятия доступности образования только в экономическом смысле. Эта категория должна толковаться и в физическом смысле (безопасная досягаемость образовательной организации, ее разумное географическое удаление и др.)³⁶¹.

Анализ практики судов общей юрисдикции показывает, что под территориальной доступностью образования понимается не только транспортная, но и пешеходная доступность. В частности, суды согласились с требованиями прокурора о необходимости обеспечить транспортные гарантии обучающимся при несоблюдении нормативов пешеходной доступности образовательной организации³⁶².

Еще один показательный пример из судебной практики связан с тем, что истица (воспитывающая ребенка одна) планировала трудоустроиться на полный рабочий день и направить ребенка в ближайший к ее месту жительства детский

³⁵⁹ См.: Абанкина И. В., Филатова Л. М. Доступность дошкольного образования в раннем возрасте: информационный бюллетень. М.: НИУ ВШЭ, 2021. 48 с.; Векторы развития дошкольного образования в условиях современных вызовов: аналитический доклад / И. В. Абанкина, Я. Я. Михайлова, А. К. Нисская и др. М.: НИУ ВШЭ, 2022. 112 с.

³⁶⁰ См.: Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования [рус., англ.] (заключена в Париже 14.12.1960); Статья 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».

³⁶¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23.07.2020 № 39-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 1 статьи 61 и части 5 статьи 67 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина И.И. Пикулина» // СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. II). Ст. 5253.

³⁶² Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 24.11.2022 № 8а-33482/2022 (88а-38123/2022) по делу № 2а-1400/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

сад, в чем ей было отказано, и предложен альтернативный вариант в 49 км от места проживания. В кассационной жалобе она сослалась на Свод правил 42.13330.2011 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», в которых указана «безопасная физическая досягаемость, когда учебное заведение находится на разумном географическом удалении», составляет не более 300 метров в городах и не более 500 метров в малых поселениях.

Однако, анализируя вышеуказанные нормы свода правил 42.13330.2011³⁶³ и пришедший им на смену Свод правил 42.13330.2016³⁶⁴, суд никакого прямого указания на расстояние дошкольной образовательной организации от места проживания ребенка не усмотрел, поскольку акт регламентирует прежде всего требования к удалению иных объектов застройки от детских садов.

Верховный Суд РФ³⁶⁵ в итоговом решении, не ссылаясь на нормы свода правил застройки городских и сельских поселений, указал, что нижестоящие инстанции упустили то обстоятельство, что истица воспитывала ребенка одна (подтверждалось материалами дела), не имела личного транспорта и не могла устроиться на полный рабочий день, при этом в очередь встала заблаговременно, а администрация муниципального образования могла предвидеть трудности в устройстве ребенка в дошкольную образовательную организацию.

В схожей ситуации, но при условии воспитания ребенка в полной семье и удаленности альтернативного детского сада на расстояние 2,5 км от места проживания семьи, суд апелляционной инстанции признал правомерным отказ администрации муниципального образования, на основании ст. 3, 5, 9, 63, 67 Федерального закона «Об образовании», п. 19, 20, 21, 22 Рекомендаций по

³⁶³ СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89* (утв. приказом Минрегиона России от 28.12.2010 № 820) // СПС «КонсультантПлюс».

³⁶⁴ СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89* (утв. приказом Минстроя России от 30.12.2016 № 1034/пр) // СПС «КонсультантПлюс».

³⁶⁵ Кассационное определение СК по административным делам Верховного Суда РФ от 12.02.2019 № 33-КГ18-13 // СПС «КонсультантПлюс».

порядку комплектования образовательных учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования³⁶⁶.

Кроме того, судебная коллегия отметила, что на территории Российской Федерации действуют единые для всех субъектов РФ санитарно-эпидемиологические требования³⁶⁷ к организациям воспитания и обучения, нарушение которых приводит к административной ответственности для должностных лиц образовательной организации³⁶⁸.

При удаленности дошкольной образовательной организации на расстояние 6 км от места проживания истца суд также встал на сторону местной администрации, указав, что ссылка в кассационной жалобе на пункт 2.1.2 СП 2.4.3648-20, в соответствии с которым расстояние от организаций, реализующих программы дошкольного образования, до жилых зданий должно быть не более 500 м, в условиях стесненной городской застройки и труднодоступной местности – 800 м, для сельских поселений – до 1 км, ошибочна, поскольку данные требования подлежат применению при размещении объектов хозяйствующим субъектом (п. 2.1 СП 2.4.3648-20)³⁶⁹, а не при комплектовании дошкольных образовательных организаций³⁷⁰.

Свердловский областной суд указал, что отказ административного истца от предложенных свободных мест в муниципальных дошкольных образовательных

³⁶⁶ Письмо Минобрнауки России от 08.08.2013 № 08-1063 «О рекомендациях по порядку комплектования дошкольных образовательных учреждений» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁶⁷ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.09.2020 № 28 «Об утверждении санитарных правил СП 2.4.3648-20 "Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи"» (вместе с СП 2.4.3648-20 «Санитарные правила...»).

³⁶⁸ См., например: Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 23.11.2018 № 72-КГ18-7 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁶⁹ МР 2.4.0259-21. 2.4. Гигиена детей и подростков. Методические рекомендации по обеспечению санитарно-эпидемиологических требований к организациям, реализующим образовательные программы дошкольного образования, осуществляющим присмотр и уход за детьми, в том числе размещенным в жилых и нежилых помещениях жилищного фонда и нежилых зданий, а также детским центрам, центрам развития детей и иным хозяйствующим субъектам, реализующим образовательные программы дошкольного образования и (или) осуществляющим присмотр и уход за детьми, размещенным в нежилых помещениях: методические рекомендации (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 28.09.2021) // СПС «КонсультантПлюс».

³⁷⁰ Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 07.06.2022 по делу № 88-14512/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

организациях, даже мотивированный их расположением на значительном (от 4 до 8 км) удалении от места жительства ребенка, ссылаясь на ненадлежащую работу общественного транспорта, выразившуюся в его переполненности, не свидетельствует о бездействии Департамента образования Администрации г. Екатеринбурга. Суд счел требования истца, сводящиеся к предоставлению места в выбранных им конкретных детских дошкольных образовательных организациях в пешей доступности от места своего проживания, необоснованными³⁷¹.

Диаметрально противоположную позицию заняла Судебная коллегия по административным делам Кемеровского областного суда, отменившая решение Рудничного районного суда г. Кемерово в части отказа в иске о признании незаконным бездействия администрации г. Кемерово, выразившегося в необеспечении для ребенка возможности получить дошкольное образование в муниципальной дошкольной образовательной организации на разумном географическом удалении от места жительства. Согласно судебному решению, «орган местного самоуправления должен предвидеть соответствующую потребность в местах в дошкольных образовательных учреждениях, своевременно принимать меры к увеличению числа либо вместимости существующих образовательных учреждений и их финансированию для создания всех необходимых санитарных и иных условий по осуществлению ими образовательной деятельности»³⁷².

Существующая противоречивая судебная практика оспаривания права зачисления в муниципальные дошкольные образовательные организации еще раз доказывает, что при отсутствии четких законодательных критериев правомерности отказа в предоставлении мест в дошкольной образовательной организации правовым рискам в равной степени подвержены как граждане, так и местные органы власти, уполномоченные в сфере управления образованием.

³⁷¹ Апелляционное определение Свердловского областного суда от 01.06.2021 по делу № 33а-8230/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

³⁷² Определение восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26.08.2020 по делу № 88А-13388/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

Требуется закрепить критерии территориальной доступности (пешеходной и транспортной) дошкольной образовательной организации на уровне федерального законодательства, а также закрепить ответственность за организацию и финансирование перевозки детей за администрацией муниципального образования, не обеспечившей ребенка местом в дошкольной образовательной организации в разумной удаленности от его места жительства.

3.2. Конституционно-правовые гарантии бесплатности дошкольного образования

Устоявшимся в научной доктрине является формально-юридический подход, согласно которому социальное государство является принципом организации публичной власти³⁷³. По данному поводу Л. Дюги писал: «Государство должно употреблять власть, которой оно располагает, на служение социальной солидарности, следовательно, оно обязано самим правом издавать все те законы, которые обеспечат каждому материальную и моральную возможность содействовать социальной солидарности, например, законы, обеспечивающие каждому бесплатный минимум обучения, обеспечивающие средства для существования всякому лицу, не способному добыть их своим трудом, и, наконец, законы, позволяющие всякому человеку, могущему и желающему работать, найти труд»³⁷⁴.

В соответствии с ч. 4 ст. 5 Федерального закона «Об образовании» реализация права на образование³⁷⁵ обеспечивается путем создания государством соответствующих социально-экономических условий для его получения, расширения возможностей удовлетворять потребности человека в получении

³⁷³ См.: Клишас А. А. Социальное государство: монография. М.: Международные отношения, 2017. С. 8.

³⁷⁴ Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства: монография. М.: ИНФРА-М, 2018. С. 307.

³⁷⁵ См.: Вилючева М. Н., Савоськин А. В. Реализация права на образование в нормах Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Советник юриста. 2015. № 2. С. 51-58.

образования различных уровней и направленности в течение всей жизни. Поскольку в данном законе отсутствует норма, содержащая исчерпывающий перечень социально-экономических гарантий права на дошкольное образование, их вычленение возможно только путем осуществления комплексного анализа всей совокупности его норм.

В ст. 65 Федерального закона «Об образовании» закрепляется возможность установления платы за присмотр и уход за детьми. Сразу отметим, что отнести ее к числу гарантий реализации конституционного права на дошкольное образование можно лишь условно.

На первый взгляд, эта статья должна содержать нормы, ограничивающие злоупотребления со стороны образовательной организации при определении соответствующей родительской платы, однако каких-либо параметров для определения размеров родительской платы за присмотр и уход норма не содержит, оставляя это на усмотрение учредителя образовательной организации дошкольного образования.

Поэтому к гарантиям реализации права на дошкольное образование можно отнести лишь положения ч. 4 ст. 65 Федерального закона «Об образовании», предусматривающие недопустимость включения в родительскую плату за присмотр и уход за ребенком в дошкольной образовательной организации расходов на реализацию образовательной программы дошкольного образования и расходов на содержание недвижимого имущества данных образовательных организаций. Соответственно, финансовое обеспечение реализации образовательной программы дошкольного образования в части расходов на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения и т. д. отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

При этом, с целью ограничения стремительного увеличения размера взимаемой с родителей (законных представителей) детей платы, полномочия учредителей образовательных организаций по созданию условий для присмотра и ухода за детьми должны реализовываться посредством включения необходимых затрат в нормативные затраты на оказание услуг по реализации основных

общеобразовательных программ дошкольного образования. За базу расчета соответствующих нормативных затрат принимаются нормативы финансового обеспечения реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования, установленные на уровне субъекта РФ³⁷⁶. Причем оформляются они в виде приложений к законам субъектов РФ, где нормативы закреплены для каждого муниципального образования данного субъекта РФ. Это сделано в связи с различной экономической ситуацией в муниципалитетах.

Например, в Московской области нормативы для воспитанников дошкольных образовательных организаций до 3 лет, посещающих группы с режимом пребывания 10,5–12 часов в день, составляют 183 рубля в день, а для воспитанников старше 3 лет в аналогичном временном диапазоне – 203 рубля³⁷⁷. Администрацией Ленинского городского округа установленные нормативы уменьшены: 167 рублей в день для воспитанников до 3 лет, посещающих группы с режимом пребывания 11–12 часов в день, включая 5 рублей в день на средства личной гигиены; 185 рублей в день для воспитанников старше 3 лет, посещающих группы с режимом пребывания 11–12 часов в день, включая 5 рублей в день на средства личной гигиены³⁷⁸.

³⁷⁶ См.: Лунина О. Н. Присмотр и уход за детьми. Что нового? // Учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. 2015. № 8. С. 6.

³⁷⁷ Постановление Правительства МО от 06.07.2016 № 526/22 «О максимальном размере платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в государственных образовательных организациях Московской области и муниципальных образовательных организациях в Московской области» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁷⁸ Постановление администрации Ленинского городского округа МО от 29.12.2022 № 5760 «Об установлении размера платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми в муниципальных образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ дошкольного образования в Ленинском городском округе Московской области, и в частных дошкольных образовательных организациях, расположенных на территории Ленинского городского округа Московской области, предоставивших места для детей по направлениям, выданным Управлением образования администрации Ленинского городского округа Московской области и утверждении Порядка взимания платы и условий предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям родителей (законных представителей) по оплате за присмотр и уход за детьми в муниципальных образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ дошкольного образования в Ленинском городском округе Московской области и в частных дошкольных образовательных организациях, расположенных на территории Ленинского городского округа Московской области, предоставивших места для детей по направлениям, выданным Управлением

В Белгородской области³⁷⁹ установлен средний размер оплаты услуг по присмотру и уходу за детьми. Причем никак не разъясняется, каким образом исчисляется это среднее значение. Судя по тому, что, например, для Чернянского района Белгородской области средняя стоимость оплаты установлена в размере 1 700 р., а муниципалитет установил плату, взимаемую с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, в размере 83 рубля в день³⁸⁰, возникает вопрос о некоем формализме подхода к регулированию оплаты для родителей со стороны власти субъекта РФ.

Любопытно, что в первом примере устанавливается «потолок» максимальной оплаты услуг по присмотру и уходу, а во втором – средний размер родительской платы. Встречается также практика установления льгот по родительской плате для семей, где оба или один родитель являются учащимися очной формы обучения в государственной образовательной организации или военнослужащим срочной службы; родителям, работающим в образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования.

Например, в г. Архангельске практикуется предоставление так называемых социальных мест детям из семей, имеющих минимальный среднедушевой доход³⁸¹. Такие места предоставляются в муниципальных дошкольных образовательных организациях на один год. Предоставление социального места освобождает родителей от внесения родительской платы за присмотр и уход.

образования администрации Ленинского городского округа Московской области» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁷⁹ Постановление Правительства Белгородской области от 24.07.2023 № 409-ПП «Об установлении среднего размера родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих программы дошкольного образования в Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

³⁸⁰ Решение муниципального совета Чернянского района Белгородской области от 23.12.2022 № 518 «Об установлении родительской платы за присмотр и уход за детьми в муниципальных образовательных организациях Чернянского района, реализующих образовательные программы дошкольного образования» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

³⁸¹ Постановление мэрии г. Архангельска от 21.08.2013 № 555 «Об утверждении Порядка предоставления социальных мест в муниципальных образовательных организациях муниципального образования "Город Архангельск", реализующих образовательные программы дошкольного образования, находящихся в ведении департамента образования мэрии города Архангельска». URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2023).

В предыдущем параграфе мы уже отмечали «опасность» льгот для доступности дошкольного образования. Отметим, что применительно к платности присмотра и ухода, в ч. 2 ст. 65 Федерального закона «Об образовании» допускается возможность снизить размер родительской платы или вовсе ее не взимать с отдельных категорий родителей (законных представителей) в определяемых локальными актами случаях и порядке. Так, за присмотр и уход за детьми-инвалидами, детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, а также за детьми с туберкулезной интоксикацией, обучающимися в муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования, родительская плата не взимается³⁸².

На наш взгляд, установление льгот по оплате действительно может несколько отступать от принципа равноправия, но в то же время это не нарушает принципа бесплатности, а, скорее, работает на него³⁸³.

Поскольку организация присмотра и ухода является безусловной при реализации образовательной программы дошкольного образования, то стоимость присмотра и ухода рассчитывается пропорционально: часть оплачивается за счет субвенций, направленных муниципальному образованию субъектом РФ, часть компенсируется за счет оплаты родителей³⁸⁴.

Очевидный законодательный пробел в части регламентации гарантий присмотра и ухода за детьми, в том числе экономических, был несколько сглажен Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ, которые предложили

³⁸² Решение Совета народных депутатов города Коврова от 30.08.2017 № 196 (ред. от 28.06.2023) «Об утверждении Положения об организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам, организации предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях муниципального образования город Ковров Владимирской области, а также организации отдыха детей в каникулярное время» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

³⁸³ См.: Вилючева, М. Н. Гарантии бесплатности конституционного права на дошкольное образование: проблемы обеспечения и пути совершенствования // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2025. – № 2(46). – С. 97-102.

³⁸⁴ Письмо Минобрнауки России от 31.07.2014 № 08-1002 «О направлении методических рекомендаций» (вместе с «Методическими рекомендациями по реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению оказания государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного образования») // Администратор образования. 2015. № 9.

относить плату за присмотр и уход к сфере конституционных обязанностей родителей заботиться о своих детях, соответственно, и нести бремя их содержания, уточнив, что присмотр и уход формально-юридически не относятся к реализации ФГОС дошкольного образования³⁸⁵.

Подобные «полумеры» выглядят весьма спорными с позиции структуры субъективного права на дошкольное образование, в котором присмотр и уход не может быть изолирован от образовательного процесса.

Особенно остро эта проблема высвечивается на фоне дороговизны услуг частных дошкольных образовательных организаций. Например, оплата государственного (муниципального) детского сада в месяц в Республике Татарстан составляет от 450 до 7 057 руб.; в Самарской области от 2 125 до 2 875 руб.; в Курганской области от 2 100 до 2 760 руб.; в Удмуртской Республике от 1 690 до 2 542 рубля; в Москве от 900 до 3 000 руб.³⁸⁶

³⁸⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы»; Решение Верховного Суда РФ от 27.01.2003 № ГКПИ-02-1399 «Об оставлении без удовлетворения жалобы о признании незаконными пункта 31, абз. 5 пп. 2 пункта 45 "Типового Положения о дошкольном образовательном учреждении", утв. Постановлением Правительства РФ от 01.07.1995 № 667, а также абз. 5 пункта 53 и пункта 54 "Типового Положения об образовательном учреждении для детей дошкольного и младшего школьного возраста", утв. Постановлением Правительства РФ от 19.09.1997 № 1204» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁸⁶ Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 03.09.2022 № 958 «Об утверждении максимальных размеров платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за ребенком в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования в муниципальных образованиях Республики Татарстан, на 2023 год»; Приказ Министерства образования и науки Самарской области от 15.08.2022 № 422-од «Об установлении максимального размера платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях, находящихся на территории Самарской области»; Приказ департамента образования и науки Курганской области от 16.06.2021 № 754 «Об установлении максимального размера платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях, находящихся на территории Курганской области»; Постановление Правительства Удмуртской Республики от 12.09.2023 № 607 «О внесении изменения в постановление Правительства

В соотношении с государственными (муниципальными) дошкольными образовательными организациями оплата обучения в коммерческих дошкольных образовательных организациях разительно иная: в Республике Татарстан до 35 000 руб. в месяц; в Самарской области до 28 000; в Курганской области до 15 000 руб.; в Удмуртской Республике до 16 000; в Москве до 60 000 руб. в месяц³⁸⁷.

Действенным механизмом повышения спроса и, соответственно, увеличения количества частных дошкольных образовательных организаций является использование материнского капитала на оплату образовательных услуг. По моему мнению, средства могут быть направлены на оплату дошкольного образования, получаемого как в организации, так и у индивидуального предпринимателя, реализующих образовательные программы дошкольного образования³⁸⁸.

Действительно, использование материнского капитала для оплаты образования в дошкольной образовательной организации не является новеллой³⁸⁹, однако материнский капитал может быть направлен на присмотр и уход только в случае наличия лицензии на осуществление образовательной деятельности по программе дошкольного образования. Если реализуется только присмотр и уход, получение лицензии не требуется и эти услуги компенсированы быть не могут. Кроме того, материнский капитал может быть использован для оплаты именно

Удмуртской Республики от 31 августа 2015 года № 430 «Об установлении максимального размера платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях, находящихся на территории Удмуртской Республики, реализующих образовательную программу дошкольного образования»; Приказ Департамента образования и науки г. Москвы «Об установлении размера родительской платы за присмотр и уход в государственных образовательных организациях подведомственных департаменту образования и науки города Москва, реализующих образовательную программу дошкольного образования на 2023 год» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

³⁸⁷ Официальный сайт Детского центра PREMIUM класса «Hi-гора». URL: <https://www.hi-gora.ru/> (дата обращения: 22.06.2023); Частные детские сады с ясельными группами в Самаре // Сайт о развитии и воспитании детей в Самаре Бебинка. URL: <https://www.bebinka.ru/article/chastnye-detskie-sady-s-yaselnyimi-gruppami-v-samare> (дата обращения: 25.06.2022); Частный детский сад «Тропинки». URL: <https://tropinkideti.ru/> (дата обращения: 15.07.2022).

³⁸⁸ Приказ Минпросвещения России от 25.11.2022 № 1028 «Об утверждении федеральной образовательной программы дошкольного образования» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁸⁹ Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 19.

образовательных услуг по достижении ребенком возраста трех лет³⁹⁰. Думается, что должна быть законодательно установлена возможность воспользоваться материнским капиталом на оплату любых услуг дошкольного образования.

Сектор коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей должен быть активнее привлечен к организации дошкольного образования. Функционирование частных образовательных организаций должно быть стимулировано публичной властью, созданы условия как финансово-материального, так и нормативно-обеспечительного характера для их полноценной деятельности.

Дороговизна услуг в частных дошкольных образовательных организациях порождает востребованность услуг индивидуальной трудовой педагогической деятельности, связанной с получением дохода, которая предусмотрена ст. 48 Федерального закона «Об образовании» и не требует лицензии. Поскольку индивидуальная трудовая деятельность по присмотру и уходу оценивается дешевле среднерыночной стоимости, родители (законные представители) зачастую оплачивают услуги частного педагога без наличия у последнего статуса индивидуального предпринимателя или использования специального налогового режима «налог на профессиональный доход»³⁹¹.

По нашему мнению, чтобы минимизировать нарушения законодательства и вывести из «тени» индивидуальную трудовую деятельность по присмотру и уходу, достаточно распространить на частную педагогическую деятельность в сфере дошкольного образования специальный налоговый режим, установленный подп. 6 п. 2 ст. 18 Налогового кодекса РФ³⁹², – так называемую «самозанятость».

При этом необходимо внести законодательные поправки, согласно которым для регистрации в налоговых органах няни или педагога в сфере дошкольного

³⁹⁰ Часть 7 ст. 3 Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей».

³⁹¹ См.: Чайкина О. А., Чиркина Т. В. Индивидуальная трудовая педагогическая деятельность в свете федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // Инфраструктурные отрасли экономики: проблемы и перспективы развития. 2014. № 5.

³⁹² Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

образования в качестве самозанятых необходимо приложить документы, подтверждающие наличие образования в соответствии с квалификационными требованиями³⁹³.

Аналогичная регистрация возможна и для работников детских игровых комнат, которые активно внедряются для обеспечения досуга детей при организациях общественного питания, торговли, публичных организациях и т. д., однако ничего общего с дошкольным образованием, присмотром и уходом не имеют³⁹⁴. По этой причине игровые комнаты оправданно регистрируются по классу ОКВЭД – «деятельность в области спорта, отдыха и развлечений».

Потенциал негосударственного сектора в решении проблем доступности дошкольного образования задействован во многих субъектах РФ. Это связано с тем, что финансово-обеспечительные основы привлечения субъектов среднего и малого предпринимательства к оказанию услуг в сфере дошкольного образования были созданы на федеральном уровне³⁹⁵. Однако речь идет преимущественно о субсидировании деятельности групп дневного времяпрепровождения детей дошкольного возраста и иных подобных им видов деятельности по уходу и присмотру за детьми, создаваемых субъектами малого и среднего предпринимательства, и поддержке дошкольных образовательных центров, созданных индивидуальными предпринимателями.

Например, в Белгородской области принят отдельный правовой акт, регламентирующий предоставление субсидий родителям (законным представителям) для компенсации оплаты услуг по присмотру и уходу за детьми у

³⁹³ Приказ Минтруда России от 05.12.2018 № 769н «Об утверждении профессионального стандарта "Няня (работник по присмотру и уходу за детьми)"; Письмо Минобрнауки России от 10.08.2015 № 08-1240 «О квалификационных требованиях к педагогическим работникам организаций, реализующих программы дошкольного и общего образования» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁹⁴ МР 2.4.0130-18. 2.4. Гигиена детей и подростков. Оборудование и организация работы детских игровых комнат, размещаемых в торговых и культурно-досуговых центрах, павильонах и прочих объектах нежилого назначения: метод. рекомендации (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 27.06.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

³⁹⁵ См.: Сивинцева О. В., Бороздина Ю. В. Проблема доступности дошкольного образования: управленческий аспект // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2020. Т. 12. № 3. С. 502–526; Журавлева И. А. Системный анализ государственной политики в сфере дошкольного и общего образования // *Социология*. 2022. № 3. С. 61–74.

индивидуальных предпринимателей и в частных образовательных организациях³⁹⁶. Субсидия предоставляется в соответствии со средней установленной величиной стоимости затрат на услугу по присмотру и уходу за ребенком на территории муниципального образования³⁹⁷. Субсидия назначается на каждого ребенка одному из родителей (законному представителю) детей в возрасте от полутора до восьми лет, заключившему договор об оказании услуг по присмотру и уходу за детьми дошкольного возраста и получающему данную услугу, а также совместно проживающему с ребенком.

Основной экономической гарантией реализации конституционного права на образование являются денежные средства, выделяемые образовательным организациям из федерального бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации, а также из местных бюджетов. Кроме этого, образовательные организации наделены правом получения внебюджетных средств для финансового обеспечения организации своей деятельности. В частности, внебюджетные фонды денежных средств образовательных организаций могут формироваться за счет сдачи имущества образовательной организации в аренду, оказания услуг и т. д. Также перспективными необходимо признать программы государственной поддержки образовательных кредитов³⁹⁸.

Несмотря на эти финансовые меры, современная ситуация, складывающаяся в условиях урбанизации и динамичного развития крупных муниципальных образований³⁹⁹, не позволяет местным администрациям в полной мере решить

³⁹⁶ Постановление администрации города Белгорода от 21.02.2018 № 36 «О поддержке развития альтернативных форм предоставления дошкольного образования в городе Белгороде» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

³⁹⁷ Для получения субсидии индивидуальный предприниматель или организация частной формы собственности должны соответствовать двум критериям: осуществлять образовательную деятельность и (или) присмотр и уход за детьми дошкольного возраста, с регистрацией в налоговых органах по ОКВЭД 88.91 «Предоставление услуг по дневному уходу за детьми», и быть внесенными в региональный информационный ресурс по учету детей на зачисление в дошкольные образовательные организации.

³⁹⁸ Хазов Е. Н., Николаев Б. В., Касаткин М. Н. Конституционно-правовое обеспечение организации и деятельности советов по вопросам высшего образования в США // Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 6. С. 43–48.

³⁹⁹ Окрепилов В. В., Кузнецов С. В., Межевич Н. М., Свириденко М. В. Процессы урбанизации в контексте закономерностей пространственного развития муниципальных образований,

проблемы в сфере обеспечения бесплатности дошкольного образования. Например, поставленная Президентом РФ в своем послании Федеральному Собранию РФ от 29 февраля 2024 года задача «построить 100 дополнительных детских садов в крупных городах» так и остаётся не выполненной во многих субъектах РФ.

Для того чтобы система дошкольного образования отвечала современным реалиям, необходимо развивать экономические формы взаимодействия органов публичной власти с некоммерческими организациями дошкольного образования⁴⁰⁰.

Среди наиболее востребованных экономических форм взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ с дошкольными образовательными организациями остаются субсидирование на возмещение затрат (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг); субвенции (например, на оплату деятельности медицинских работников в дошкольной образовательной организации)⁴⁰¹; налоговая льгота – 0 процентов по налогу на прибыль⁴⁰².

Нерешенным остается вопрос финансовой доступности консультационных центров, без которых невозможно реализовать право на дошкольное образование в семейной форме. В тех субъектах РФ, где муниципальные образования сформировали консультационные центры, расходы на их деятельность компенсируются за счет средств родителей (законных представителей) либо включаются в сметы образовательных организаций, в пределах ассигнований субъекта РФ на соответствующий финансовый год⁴⁰³. Обеспечение детей равной

находящихся в зоне влияния крупных мегаполисов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. № 4. С. 42–52.

⁴⁰⁰ См.: Кожевников О. А. Указ. соч. С. 239–240.

⁴⁰¹ Письмо Минпросвещения России от 05.05.2020 № ВБ-985/03 «О финансировании образовательной деятельности» // Официальные документы в образовании. 2020. № 24.

⁴⁰² Статья 284.1 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

⁴⁰³ Постановление Правительства Ленинградской области от 04.03.2014 № 40 (ред. от 27.06.2016) «О предоставлении методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи родителям (законным представителям), обеспечивающим получение детьми дошкольного образования в форме семейного образования, в том числе в дошкольных

возможностью получать дошкольное образование в семейной форме – обязанность государственных органов власти субъекта РФ, поэтому необходимо распространить во всех субъектах РФ практику установления объема субсидирования из регионального бюджета пропорционально количеству воспитанников в консультационном центре.

Для качественного функционирования семейных дошкольных групп, наиболее востребованных в сельской местности, где принято наделять функциями воспитателя одного из родителей многодетной семьи, в актах муниципальных образований зачастую не предусматривается требований о наличии у них педагогического образования⁴⁰⁴. Закономерно, в таком случае, что в данных группах дошкольное образование будет подменяться только деятельностью по присмотру и уходу за детьми.

Чтобы обеспечить равные права детей на дошкольное образование в указанной форме, требуется изменить существующую систему финансирования профессиональной переподготовки (или дополнительного образования) родителей.

В ряде муниципалитетов не только утверждаются необходимые требования к образованию родителей, но и принимаются конкретные меры по соответствующей профессиональной подготовке (если она требуется) или

образовательных организациях и общеобразовательных организациях Ленинградской области»; Постановление Правительства ХМАО – Югры от 26.07.2013 № 281-п «Об оказании методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи родителям (законным представителям), обеспечивающим получение детьми дошкольного образования в форме семейного образования, в том числе в дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

⁴⁰⁴ Постановление администрации города Феодосии Республики Крым от 05.04.2019 № 1249 «Об утверждении Положения об организации деятельности семейных дошкольных групп, созданных в качестве структурных подразделений муниципальных бюджетных дошкольных образовательных учреждений муниципального образования городской округ Феодосия Республики Крым, реализующих основную образовательную программу дошкольного образования» // Республика Крым. Портал Правительства. URL: <https://feo.rk.gov.ru/documents/d1cb77d2-e4f5-40d7-9de8-64fc23dff97c?hlfcjekfcjebiek> (дата обращения: 20.12.2023).

прохождению курсов дополнительного профессионального образования за счет средств дошкольной образовательной организации либо за счет родителя⁴⁰⁵.

Это позволяет удовлетворить интерес многодетных матерей в трудоустройстве, обеспечить возможность получения детьми присмотра и ухода, а также социализации детей одной возрастной группы. Однако это не в полной мере отвечает требованиям квалификации лица, предоставляющего реализацию дошкольного образования по образовательной программе дошкольного образования.

Решение сложившейся ситуации возможно посредством внедрения системы наставничества для родителей, выполняющих функцию воспитателя в группе семейного типа (на базе многодетной семьи). Во всех случаях группы семейного типа структурно относятся к дошкольной образовательной организации, осуществляющей финансирование этой деятельности на основании дополнительных субсидий из бюджета субъекта РФ, на территории которого располагается дошкольная образовательная организация, курирующая семейную дошкольную группу.

Распространенные формы финансового взаимодействия направлены на поддержку именно государственных и муниципальных дошкольных образовательных организаций, что не вполне оправдано в условиях динамично развивающегося частного сектора дошкольного образования и альтернативных форм дошкольного образования, которые должны быть в равной степени обеспечены государством.

Считаем перспективными формами экономического взаимодействия органов публичной власти с некоммерческими организациями для обеспечения гарантий доступности и бесплатности дошкольного образования: государственное

⁴⁰⁵ Приказ ДОНМ от 01.04.2022 № 244 «Об утверждении стандарта организации деятельности семейных детских садов в государственных образовательных организациях, реализующих образовательные программы дошкольного образования, подведомственных Департаменту образования и науки города Москвы» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

(муниципальное) задание⁴⁰⁶ и государственно-частное партнерство⁴⁰⁷ при строительстве новых дошкольных образовательных организаций.

Отметим, что в практической реализации оба механизма не лишены недостатков. Так, при государственном (муниципальном) заказе существуют большие процедурные сложности, начиная от формирования заявок для получения госконтрактов, до своевременной реализации проекта, которая на практике становится нерентабельной для застройщика, так как за время возведения объекта итоговая стоимость проекта фактически может вырасти на 20–40 % из-за цены на стройматериалы⁴⁰⁸.

Государственно-частное партнерство хоть и является более гибкой формой, позволяющей разделить предпринимателям расходы с органами власти (возможность получить землю или объект без торгов; в отличие от госзаказа можно заключить договор одновременно на проектирование, строительство и эксплуатацию объекта и др.), тем не менее, до сих пор не устранила имеющийся дефицит мест в муниципальных дошкольных образовательных организациях.

Это связано с тем, что предприниматели фактически предоставляют местным администрациям средства в рассрочку, но окупаемость объектов (детских садов) настолько низка, что муниципалитеты не готовы возвращать средства в краткосрочной перспективе⁴⁰⁹.

Выходом из сложившейся ситуации может стать более детальное регулирование условий государственно-частного партнерства при строительстве дошкольных образовательных организаций. Стоит определить нормативы банковского кредита (например, 80 % от общей стоимости объекта), который будет использован застройщиком для возведения объектов строительства, и

⁴⁰⁶ Федеральный закон от 13.07.2020 № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» // СЗ РФ. 2020. № 29. Ст. 4499.

⁴⁰⁷ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350.

⁴⁰⁸ Агентство новостей «Строительный бизнес» [Электронный ресурс]. URL: <https://ancb.ru/publication/read/12642> (дата обращения: 20.02.2024).

⁴⁰⁹ Новости NSP. URL: <https://nsp.ru/5716-gcp-ne-po-detski> (дата обращения: 25.12.2023).

оставшийся процент средств, который будет выплачиваться администрацией муниципального образования в порядке рассрочки за построенную в рамках объекта дошкольную образовательную организацию. Срок выплаты рассрочки должен быть привлекателен для бизнеса и не превышать пяти лет, в течение которых застройщик владеет дошкольной образовательной организацией на праве собственности, и только после полной оплаты администрацией муниципального образования суммы договора передает детский сад в муниципальную собственность.

Отсутствие существенной динамики в строительстве детских садов еще раз доказывает необходимость и актуальность альтернативных форм дошкольного образования: корпоративных детских садов и детских садов при крупных жилых комплексах. В рамках этих форм строительство детского сада не является самоцелью, а направлено на создание привлекательных условий трудовой деятельности и продажи жилья, в отличие от советской системы управления дошкольным образованием, которая была рассчитана на административно-хозяйственный уклад экономики, а не на развитый рынок услуг⁴¹⁰.

Решением проблемы доступности дошкольного образования могло бы стать расширение сети негосударственных дошкольных образовательных организаций, в том числе корпоративных (действующих при предприятиях), однако их нормативно-правовое регулирование отсутствует как на уровне федерального законодательства, так и в актах муниципальных образований. Фактически, при создании корпоративных детских садов используются общие положения гражданского законодательства о некоммерческих организациях, а также соответствующие ГОСТы и СНиПы.

Более активное создание корпоративных детских садов не только при корпорациях, но и в крупных бюджетных организациях, позволило бы обеспечить трудовые гарантии работников и право на общедоступное дошкольное образование их детей.

⁴¹⁰ Рубинчик Ю. С. Этапы развития советской системы дошкольного образования // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. Т. 2. № 11. С. 321–324.

Формой экономического взаимодействия организаций, создающих собственные детские сады, с органами государственной власти субъекта РФ должно стать получение работодателем финансирования на основании государственного задания по аналогии с муниципальными дошкольными образовательными организациями.

Считаем необходимым не только законодательно закрепить альтернативные формы дошкольного образования, но и возложить на органы государственной власти субъектов РФ обязанности их финансирования, поскольку это напрямую относится к их полномочиям по организации общедоступного и бесплатного дошкольного образования в организациях и на предприятиях. Этот подход соотносится с принципом соблюдения публичных интересов при установлении льгот для отдельных категорий детей и воспитанников, нуждающихся в получении дошкольного образования в общем порядке: все льготы устанавливаются на федеральном уровне, поэтому на муниципалитеты не должно возлагаться единоличное бремя их обеспечения.

Аналогичным образом, законодатель должен «поставить точку» в финансовом обеспечении территориальной доступности образовательных организаций. Если она существенно затруднена или не может быть обеспечена, на учредителя образовательной организации возлагается обязанность обеспечить бесплатную перевозку детей до образовательной организации и обратно⁴¹¹.

⁴¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2017 № 18-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан» // СЗ РФ. 2017. № 29. Ст. 4437.

3.3. Конституционно-правовые гарантии качества предоставления дошкольного образования

К конституционным гарантиям реализации права на дошкольное образование мы относим гарантии качества дошкольного обучения, в состав которых входят соответствующие компоненты ФГОС дошкольного образования и закрепленные в различных нормативных правовых актах дополнительные возможности оценки качества подготовки дошкольников к последующим ступеням образования, а также гарантии качества присмотра и ухода за воспитанниками дошкольных образовательных организаций.

Можно согласиться с позицией О. А. Шиян и Е. В. Воробьева: «Проблема... в том, что в массовом сознании дошкольное образование оценивается как вполне благополучное, и в фокусе оказывается, прежде всего, вопрос о его доступности, но не о качестве. Это не удивительно, если учесть, что российская система дошкольного образования имеет долгую историю (гораздо более долгую, чем во многих других странах)»⁴¹².

Напомним, что согласно нашей концепции, обучение не может быть отделено от присмотра и ухода, а является единой и взаимосвязанной совокупностью этих процессов. Соответственно, вопросы качества предоставления дошкольного образования необходимо анализировать применительно как к учебной деятельности, так и бытовому аспекту содержания воспитанников.

Гарантии качества обучения напрямую связаны с реализацией меры возможного поведения, исходя из содержания образовательной программы дошкольного образования (ФГОС дошкольного образования), направленной 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

⁴¹² Шиян О. А., Воробьева Е. В. Новые возможности оценки качества образования: шкалы ECERS-R апробированы в России // СДО. 2015. № 7. С. 39.

ими образовательных программ начального общего образования (ч. 2 ст. 64 Федерального закона «Об образовании»).

При зачислении детей в школы требуется комплектовать учебные классы с учетом уровня сформированности знаний и умений, приобретенных в дошкольных образовательных организациях. На практике это вынуждает школы проводить мероприятия, схожие с аттестацией. В большинстве школ задания для подобной «аттестации» являются типовыми: проверка знаний об окружающем мире; задания на память и концентрацию; оценка уровня развития речи; проверка знаний основных понятий (право / лево; верх / низ и т. д.); оценка способности к классификации предметов; оценка уровня эмоционального развития и т. д.⁴¹³

Преемственность уровней образования и учет нагрузки на школы регулируются лишь некоторыми муниципальными образованиями на уровне административных регламентов, в которых предлагается перевод ребенка с программы дошкольного образования на общеобразовательную программу в конкретную школу⁴¹⁴. Однако эта практика не является распространенной, и поток детей, завершивших обучение по программам дошкольного образования всех форм, в том числе семейной или альтернативной, весьма трудно прогнозировать.

Прямого законодательного запрета на проведение «вступительных испытаний» в школах нет, однако отказ на их основании в приеме ребенка в школу будет нарушением конституционного права на общедоступное образование.

Сложившуюся практику следует закрепить законодательно, внося поправки, разрешающие оценку качества дошкольного образования и определяющие правила проведения аттестации в школах (без права отказа на основании ее

⁴¹³ См.: Федотова Л. Е. Преемственность уровней образования в условиях ФГОС // Здоровье – основа человеческого потенциала: проблемы и пути их решения. 2020. № 2. С. 1099–1103.

⁴¹⁴ Постановление администрации городского округа Мытищи МО от 10.07.2023 № 3476 «Об утверждении Типового порядка изменения программы обучения воспитанников, завершающих обучение по общеобразовательной программе дошкольного образования в общеобразовательной организации, реализующей основные общеобразовательные программы, в городском округе Мытищи Московской области» // СПС «КонсультантПлюс».

результатов предоставить место в школе), с направлением результатов аттестации в орган управления образованием с целью мониторинга качества предоставления образовательных услуг каждой конкретной дошкольной образовательной организацией.

Отсутствие на уровне дошкольного образования итоговой аттестации, по нашему мнению, не является оправданным. Во-первых, есть образовательная программа дошкольного образования и ФГОС дошкольного образования, в которых содержатся критерии, определяющие качество образования. Во-вторых, наличие договора об образовании предполагает возможность независимой оценки качества образования (в том числе и образовательных услуг), в том числе и контрольно-надзорными органами. В-третьи, возраст управомоченного субъекта действительно не позволяет использовать традиционные формы аттестации, но и не исключает ее в альтернативной (прежде всего игровой) форме.

Однако ввиду отсутствия требований к аттестации наличие единого ФГОС дошкольного образования стоит отнести к единственной на сегодняшний день гарантии качества дошкольного образования⁴¹⁵.

Несовершенство подобного подхода неоднократно отмечалось в научных исследованиях, в которых традиционно перечисляются следующие проблемные аспекты: ФГОС дошкольного образования не содержит общепринятых нормативов развития, поэтому планируемые результаты представлены в виде целевых ориентиров, а не конкретных итоговых и промежуточных характеристик развития; насколько допустимо проводить оценку качества работы организации, которая реализует программу дошкольного образования, если оценивать развитие детей запрещается; как выстраивать универсальную оценку деятельности дошкольной образовательной организации в условиях существования множества вариантов образовательных программ дошкольного образования⁴¹⁶.

⁴¹⁵ Солодкова М. И., Борченко И. Д., Машуков А. В., Яковлева Г. В. Технология организации независимой оценки качества образовательной деятельности дошкольных образовательных организаций // Современное педагогическое образование. 2018. № 4. С. 85.

⁴¹⁶ См.: Белая К. Ю. Методическая деятельность в дошкольной организации. М.: Творческий центр Сфера, 2014. 127 с.; Ключевые проблемы реализации ФГОС дошкольного образования по итогам исследования с использованием «Шкал для комплексной оценки качества образования в

В этих условиях альтернативными формами оценки качества дошкольного образования могут стать независимая оценка качества дошкольного образования и отзывы родителей.

Независимая оценка качества дошкольного образования на сегодняшний день представляет собой дополнительную гарантию дошкольного образования, закрепленную в ст. 95 Федерального закона «Об образовании». По верному замечанию О. Ю. Ереминой, «законодатель разделил независимую оценку качества образования на две самостоятельные фазы, выделив: независимую оценку качества подготовки обучающегося; независимую оценку качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность»⁴¹⁷.

Стоит согласиться с авторами, относящими независимую оценку качества образования к разновидности государственно-общественного управления, которое предполагает согласованное взаимодействие между государством и обществом в решении различных вопросов образования, которые сфокусированы на двух объектах оценки качества образовательной деятельности: образовательной среде и образовательных результатах детей⁴¹⁸.

Критерий оценки образовательной среды дошкольной образовательной организации проводится на основании ФГОС дошкольного образования, где указано, что для обеспечения качественного образовательного процесса в дошкольных организациях и группах должны быть созданы определенные условия развития детей: предметно-пространственная среда, разные аспекты

дошкольных образовательных организациях» / И. М. Реморенко, И. Б. Шиян, О. А. Шиян [и др.] // Современное дошкольное образование: теория и практика. 2017. № 2 (74). С. 16–31.

⁴¹⁷ Еремина О. Ю. Правовые основы методологии оценки деятельности образовательных организаций в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 6. С. 82–97.

⁴¹⁸ Хорев А. И., Шипилова Н. А. Независимая оценка качества образования // ТППП АПК. 2015. № 3 (7); Жилина А. И. Государственно-общественное управление образованием: миф или реальность? // Царскосельские чтения. 2013. № XVII.

образовательной деятельности организации, содержание и методы образования, взаимодействие разных субъектов внутри образовательного процесса и т. п.⁴¹⁹

Образовательные результаты детей в сегменте дошкольного образования выступают, пожалуй, самой сложной для оценки категорией, так как это знания, умения и навыки детей, динамика детского развития, результаты различной детской активности и т. п.⁴²⁰

Общественная аккредитация является компонентом образовательной системы, направленной на контроль (функция оценки качества) и оценку образовательных ресурсов образовательной организации дошкольного образования.

Если говорить о формах независимой оценки качества образования, то она может осуществляться в форме рейтингов и других оценочных процедур в отношении образовательных организаций всех видов, а также образовательных программ. Однако в настоящий момент никакой конкретики относительно методики проведения оценок не устанавливается. Поэтому можно согласиться с мнением М. С. Цымбуловой: «В данной ситуации неопределенности существует реальная опасность распространения той самой привычной практики, при которой органы управления и надзора российского образования ради упрощения процедуры контроля могут вернуться к оцениванию качества на основе типовых форм, привычных и знакомых им со времен действия типовой программы. В этих условиях основные идеи и базовые ценности ФГОС дошкольного образования не будут реализованы и пострадает инновационное развитие всей системы в целом. Нельзя забывать, что одной из основных задач ФГОС дошкольного образования

⁴¹⁹ Цымбулова М. С. Методика оценки качества деятельности дошкольного образовательного учреждения // Вестник Московского университета имени С. Ю. Витте. Сер. 1. Экономика и управление. 2019. № 2 (29).

⁴²⁰ См.: Васильева Т. С. ФГОС нового поколения о требованиях к результатам обучения // Теория и практика образования в современном мире: материалы IV междунар. науч. конф. (Санкт-Петербург, январь 2014 г.). СПб.: Заневская площадь, 2014. С. 74–76.

является обеспечение вариативности и разнообразия содержания программ, организационных форм дошкольного образования»⁴²¹.

Многие дошкольные образовательные организации внедряют свою систему мониторинга развития ребенка, при которой происходит фиксация выборочных показателей.

Законодательство напрямую не запрещает проведение мониторингов, однако на уровне подзаконных актов такой запрет имеется. Так, во ФГОС дошкольного образования фигурирует термин «целевые ориентиры» – это результаты освоения образовательной программы, которые не подлежат непосредственной оценке в виде педагогической диагностики (мониторинга) и не являются основанием для объективной оценки выполнения требований к установленной деятельности и подготовке детей⁴²². Из анализа данной формулировки не совсем ясно: направлена ли она на защиту индивидуального процесса обучения детей или воспрепятствование оценки качества обучения.

Думается, эта неопределенность вызвана законодательным запретом на проведение аттестаций воспитанников, поэтому на уровне подзаконных актов эти вопросы регулируются весьма осторожно.

Вариативность способов оценки качества дошкольного образования имеет важное значение для обеспечения принципа информационной доступности образования, особенно ввиду невозможности прибегнуть к «классическому» способу оценки качества образования – итоговым аттестациям, который прямо заблокирован нормой ч. 2 ст. 64 Федерального закона «Об образовании».

На сегодняшний день независимая оценка дошкольных образовательных организаций уже стихийно складывается в формате отзывов о качестве их работы, которые еще не так активно используются в нормативных правовых актах, но

⁴²¹ Цымбулова М. С. Возможность использования шкал ECERS-R для оценки качества деятельности дошкольного образовательного учреждения в рамках ФГОС ДО // Вестник Московского университета имени С. Ю. Витте. Сер. 1. Экономика и управление. 2019. № 1 (28).

⁴²² Примерная основная образовательная программа дошкольного образования (одобрена решением федерального учебно-методического объединения по общему образованию, протокол от 20.05.2015 № 2/15) // СПС «КонсультантПлюс».

имеют место в практике функционирования государственных информационных систем и, конечно, в социальных сетях и на иных частных интернет-ресурсах.

В общеупотребимом русском языке слово «отзыв» имеет значение мнения о ком-чем-нибудь, оценки кого-чего-нибудь. Именно в этом значении используется термин «отзыв» в сети Интернет, в том числе и на официальных сайтах органов власти, а также в нормативных актах об оценке деятельности органов власти их должностных лиц⁴²³.

Интересна складывающаяся практика размещения отзывов не только на государственные и муниципальные услуги в сфере дошкольного образования, но и на порядок реализации образовательных программ дошкольного образования на сайте, для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях⁴²⁴.

Ряд муниципальных дошкольных образовательных организаций на своих официальных сайтах закрепляют алгоритм оценки качества посредством оставления отзывов путем перехода на сайт www.bus.gov.ru⁴²⁵.

Помимо этого, в России формируется Федеральная информационная система доступности дошкольного образования (ФГИС ДДО), размещённая на сайте <https://eo.edu.ru>. Несмотря на свое наименование, она фактически позволяет лишь ознакомиться с узким перечнем информации о дошкольной образовательной организаций, выбранной на карте субъекта РФ: действует или не действует; тип собственности дошкольной образовательной организации; число зданий и число групп. Помимо этой информации портал предполагает возможность оставления отзывов о деятельности дошкольной образовательной организации, которые автоматически направляются для рассмотрения в Министерство просвещения РФ. Для того чтобы оставить отзыв, необходимо

⁴²³ См.: Савоськин А. В. Отзыв о деятельности органа власти // Законодательство. 2016. № 7. С. 40–44.

⁴²⁴ Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях. URL: <https://bus.gov.ru> (дата обращения 02.07.2023).

⁴²⁵ См., например: Муниципальное автономное дошкольное образовательное учреждение города Калининграда «Центр развития ребенка – детский сад № 2». URL: <https://ds002klgd.gosuslugi.ru> (дата обращения 02.07.2023).

авторизоваться и заполнить оценочные критерии. В рамках этого портала вполне можно добавить и иную информацию: стоимость услуг дошкольного образования; рейтинг на основании предписаний контрольно-надзорных органов, рейтинг на основании отзывов родителей и т. п.

Требуется развивать вариативность форм оценки качества дошкольного образования, которая должна компенсировать законодательный запрет определять качество дошкольного образования посредством проведения промежуточной и итоговой аттестаций. Для этого необходимо сформировать должное правовое регулирование существующих форм отзывов в сети Интернет. На сегодняшний день в рамках правового поля оценка качества административных процедур регулируется на портале «Ваш контроль»⁴²⁶, хотя очевидно, что возможность оценки предоставления муниципальных услуг в сфере дошкольного образования родителям не столь интересна. Субъект желает получить благо – обучение, присмотр и уход, то есть образовательный процесс в дошкольной образовательной организации и как результат этой детальности – подготовку ребенка к следующей ступени образования, а не «качественную» постановку в электронную очередь, тогда как именно такой критерий качества услуги устанавливается административными регламентами.

Современное общество живет в условиях стремительной цифровизации, за которой государство и его учреждения не всегда успевают. Например, стоит активнее развивать альтернативные дистанционные формы дошкольного образования⁴²⁷. Для этого необходимо формировать базу обучающих видеороликов, методик образования, консультаций по наиболее распространенным вопросам, характеристик образовательной программы и т. д. Эту информацию можно размещать в личном кабинете родителя

⁴²⁶ Портал ВашКонтроль. URL: <https://vashkontrol.ru/> (дата обращения 12.07.2023).

⁴²⁷ См.: Kozhevnikov, O. A. On the Need for the Transformation of Preschool Education in the Digital Age / O. A. Kozhevnikov, M. N. Vilacheva // International Scientific Conference “Digitalization of Education: History, Trends and Prospects” (DETP 2020) : Proceedings of the International Scientific Conference “Digitalization of Education: History, Trends and Prospects” (DETP 2020), Yekaterinburg, 23–24 апреля 2020 года. Vol. 437. – Yekaterinburg: Atlantis Press, 2020. – P. 733-737.

(предоставляющего дошкольное образование ребенку в семье), на сайте образовательной организации или на федеральных интернет-порталах. Также это возможно реализовать с помощью ресурсов нескольких дошкольных образовательных организаций, на основании сетевой формы реализации образовательной программы дошкольного образования, а также привлечь научные и высшие учебные заведения.

Подобные инициативы стихийно появляются на уровне отдельных дошкольных образовательных организаций⁴²⁸. Например, на сайте «Инклюзивное педагогическое бюро» представлена цифровая среда дошкольного образования и медиа-ресурсы для всех его участников в виде разных рубрик для педагогов и родителей, описывающие конкретный опыт в форме разнообразных методических материалов. На странице сайта дошкольной организации и «Инклюзивного педагогического бюро» транслируется опыт работы специалистов с детьми в интерактивной форме. Индивидуальные программы развития выкладываются на сайте как форма дистанционного консультирования с возможностью скачивания.

Пожалуй, одной из наиболее объективных методик оценки качества дошкольного образования является Early Learning Environment Assesment Skills, разработанная в США, но адаптированная российскими учеными к отечественной практике организации дошкольного образования. Она включает 12 шкал, связанных с различными направлениями развития ребенка, и две отдельные шкалы, касающиеся взаимодействия педагогов с детьми и предметно-пространственной среды⁴²⁹.

⁴²⁸ См.: Вечканова И. Г., Югова О. В. Взаимодействие с семьей ребенка с ограниченными возможностями здоровья в консультативном центре // Специальное образование. 2020. № 3 (59). С. 85–99; Kozhevnikov, O. A. On the Need for the Transformation of Preschool Education in the Digital Age / O. A. Kozhevnikov, M. N. Vilacheva // International Scientific Conference “Digitalization of Education: History, Trends and Prospects” (DETP 2020) : Proceedings of the International Scientific Conference “Digitalization of Education: History, Trends and Prospects” (DETP 2020), Yekaterinburg, 23–24 апреля 2020 года. Vol. 437. – Yekaterinburg: Atlantis Press, 2020. – P. 733-737.

⁴²⁹ Багаутдинова С. Ф., Пономарева О. В. Совершенствование качества дошкольного образования с помощью шкал ECERS-r: «за» и «против» // Научно-методическое обеспечение оценки качества образования. 2018. № 1 (4). С. 76–82.

Хотелось бы еще раз напомнить об отсутствии во ФГОС дошкольного образования раздела, посвященного вопросам организации присмотра и ухода. Возможно, это связано с советским прошлым дошкольного образования, когда образовательные программы, в их современном понимании, не применялись и над образовательным процессом доминировал именно присмотр и уход за ребенком.

В данной связи еще острее ставится вопрос об оценке качества присмотра и ухода за детьми в современных условиях, ведь на сегодняшний день, кроме закрепления термина «присмотр и уход» в Федеральном законе «Об образовании», никакого иного правового регулирования этой деятельности не предусматривается. Этот пробел достаточно опасен, поскольку услуги по присмотру и уходу не относятся к образовательной деятельности по реализации программы дошкольного образования. Соответственно, для ее осуществления не требуется получения лицензии (которая, напомним, также является юридической гарантией права на дошкольное образование).

Фактически единственным нормативным правовым актом в области присмотра и ухода за детьми является ГОСТ Р 57597-2017⁴³⁰, содержащий отсылки к другим ГОСТам⁴³¹. Из анализа этих нормативных актов становится понятным, что их невозможно использовать для широкого круга общественных отношений в сфере дошкольного образования, так как они касаются услуг по уходу за детьми; бытовых услуг, связанных с уходом за детьми в домашних условиях и оказываемых в соответствии с возмездным договором. То есть существующие нормы распространяются на деятельность исполнителя услуг по уходу и присмотру за детьми – няни, и напрямую к сфере дошкольного образования не относятся.

⁴³⁰ ГОСТ Р 57597-2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги бытовые. Уход и присмотр за детьми. Общие требования (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 10.08.2017 № 861-ст). URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200146528>

⁴³¹ ГОСТ Р 12.1.004 Система стандартов безопасности труда. Пожарная безопасность. Общие требования; ГОСТ Р 12.1.019 Система стандартов безопасности труда. Электробезопасность. Общие требования и номенклатура видов защиты; ГОСТ Р ИСО/МЭК 50-2002 Безопасность детей и стандарты. Общие требования; ГОСТ Р 55320 Услуги населению. Услуги, предоставляемые на дому. Общие положения; ГОСТ Р 55595 Услуги населению. Предоставление услуг по ведению домашнего хозяйства. Классификация и общие требования.

На фоне полного отсутствия правового регулирования и стандартов деятельности по присмотру и уходу, приходится обращаться к нормам СНИП, стандартизирующих требования к дошкольным образовательным организациям для получения лицензии для осуществления деятельности по реализации дошкольной образовательной программы, среди которых центральным является СП 2.4.3648-20⁴³², регламентирующий требования к безопасному размещению зданий, территории дошкольного учреждения; условиям помещений и необходимой мебели; количеству детей и необходимой площади.

Он устанавливает ряд требований к организации присмотра и ухода в рамках образовательной среды дошкольного образования. Например, в случаях возникновения групповых инфекционных и неинфекционных заболеваний, аварийных ситуаций и т. д. хозяйствующий субъект обязан в течение двух часов с момента выявления проинформировать о произошедшем территориальные органы федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, и обеспечить проведение санитарно-противоэпидемических мероприятий.

Вопрос организации питания для воспитанников дошкольных образовательных организаций устанавливается межведомственным Приказом Минздравсоцразвития РФ и Минобрнауки РФ⁴³³, который предусматривает достаточно жесткие требования к соответствию сырья и продуктов, используемых в питании воспитанников дошкольных образовательных организаций, гигиеническим требованиям к качеству и безопасности продуктов питания, предусмотренным техническим регламентом о безопасности пищевой продукции⁴³⁴, СанПиН 2.3/2.4.3590-20⁴³⁵, СанПиН 2.3.2.1078-01⁴³⁶.

⁴³² СП 2.4.3648-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи».

⁴³³ Приказ Минздравсоцразвития России № 213н, Минобрнауки России № 178 от 11.03.2012 «Об утверждении методических рекомендаций по организации питания обучающихся и воспитанников образовательных учреждений» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴³⁴ Решение Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 880 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (вместе с ТР ТС 021/2011. Технический регламент Таможенного союза. О безопасности пищевой продукции)], техническим регламентом на соковую продукцию из фруктов и овощей [Решение Комиссии

Очевидно, что исполнить все эти требования ГОСТов и СНИПов достаточно трудно, равно как и получить лицензию на осуществление дошкольной образовательной деятельности. Существующее превышение спроса на государственные и муниципальные дошкольные образовательные организации при недостаточном их количестве и не всегда высоком качестве непосредственно учебной деятельности привело к развитию сектора коммерческих услуг для детей дошкольного возраста по присмотру и уходу, без реализации программы дошкольного образования. Подобные частные организации, фактически предоставляя дошкольное образование, реализуют его без должного государственного и общественного контроля за своей деятельностью.

На основании изложенного, считаем, что в целях повышения качества дошкольного образования необходимо включить компоненты деятельности по присмотру и уходу в содержание ФГОС дошкольного образования.

Отдельной проблемной зоной качества дошкольного образования является тот факт, что в Федеральном законе «Об образовании», административных регламентах не раскрываются особенности реализации права на дошкольное образование в форме семейного дошкольного образования. Как в этом случае определять уровень освоения родителями ФГОС дошкольного образования? Какие обязанности наступают для местной администрации после получения

Таможенного союза от 09.12.2011 № 882 «О принятии технического регламента Таможенного союза "Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей"» (вместе с «ТР ТС 023/2011. Технический регламент Таможенного союза. Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей»), техническим регламентом на масложировую продукцию [Решение Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 883 «О принятии технического регламента Таможенного союза «Технический регламент на масложировую продукцию» (вместе с «ТР ТС 024/2011. Технический регламент Таможенного союза. Технический регламент на масложировую продукцию»)].

⁴³⁵ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 27.10.2020 № 32 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и норм СанПиН 2.3/2.4.3590-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации общественного питания населения» (вместе с СанПиН 2.3/2.4.3590-20 «Санитарно-эпидемиологические правила и нормы...») // СПС «КонсультантПлюс».

⁴³⁶ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14.11.2001 № 36 «О введении в действие Санитарных правил» (вместе с СанПиН 2.3.2.1078-01. 2.3.2. Продовольственное сырье и пищевые продукты. Гигиенические требования безопасности и пищевой ценности пищевых продуктов. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы: утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 06.11.2001) // СПС «КонсультантПлюс».

заявления от родителей о выборе семейного дошкольного образования? С формально-юридической точки зрения, правом на дошкольное образование эта категория детей воспользоваться желает, но не желает получать его в государственных или муниципальных дошкольных образовательных организациях. Поэтому требуется более детально урегулировать права и обязанности родителей (законных представителей) и уполномоченных органов местных администраций в ситуации, когда дошкольное образование предоставляется в семье.

По нашему мнению, при невозможности (или нежелании родителей) определить ребенка в государственную (муниципальную) дошкольную образовательную организацию уполномоченные органы должны предложить альтернативные формы дошкольного образования: группы семейного типа в многодетной семье, программы дошкольного образования в семье, с обязательным посещением консультационного центра при близлежащей дошкольной образовательной организации; ознакомить с перечнем частных дошкольных образовательных организаций и индивидуальных предпринимателей (имеющих соответствующую лицензию).

Отсутствие привязки к реализации программы дошкольного образования почти всегда исключает получение качественных знаний и навыков. Увы, именно такой сомнительный подход присутствует в регулировании дошкольного образования в семейной форме.

Весьма размытые формулировки о том, что родители, обеспечивающие предоставление дошкольного образования в семье, могут обратиться за получением помощи в консультационные центры, и отсутствие каких-либо форм проверки уровня освоения ребенком ФГОС дошкольного образования не позволяют выявить критерии того, как должна быть реализована программа дошкольного образования в семье и как определить, какая это программа. Для преодоления этой негативной ситуации стоит внедрить императивную норму о посещении консультационных центров для родителей, выбравших форму

дошкольного образования в семье. При этом консультационные центры должны создаваться в каждой дошкольной образовательной организации.

Выходом из сложившейся ситуации должен стать иной учет детей (на основании свидетельства о рождении) и, возможно, установление обязанности родителей (законных представителей) предоставить ребенку дошкольное образование, в том числе в альтернативных формах, например, путем использования ресурсов уже существующей в России интернет-платформы «Образовательная среда»⁴³⁷, которая в настоящее время реализуется на уровне высшего образования.

Для развития контроля за качеством дошкольного образования требуется развивать ФГИС ДДО, которая могла бы в автоматическом режиме определять границы разумного территориального удаления образовательной организации от места жительства ребенка, формировать соответствующую статистическую информацию и предпринимать иные меры по повышению качества дошкольного образования (Приложение Г. Проект Федерального закона «О дошкольном образовании в Российской Федерации»).

⁴³⁷ Постановление Правительства РФ от 16.11.2020 № 1836 «О государственной информационной системе "Современная цифровая образовательная среда" (вместе с "Положением о государственной информационной системе "Современная цифровая образовательная среда")» // СЗ РФ. 2020. № 47. Ст. 7538.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Право на дошкольное образование является составной, но при этом самостоятельной частью универсального конституционного права на образование, которое, как подчеркивает Конституционный Суд РФ, представляет собой одно из основных и неотъемлемых конституционных прав человека⁴³⁸. В работе доказано, что право на дошкольное образование имеет глубокие корни, так как еще до появления многих институтов государства и формирования позитивного права с самого раннего возраста происходил процесс передачи знаний детям.

В сфере дошкольного образования Российская Федерация идет во многом уникальным путем, не свойственным не только странам дальнего зарубежья, но и многим странам на постсоветском пространстве. При этом уникальной особенностью России является не только конституционный уровень закрепления права на дошкольное образование, но и признанная законодателем взаимосвязь обучения и жизнеобеспечения детей дошкольного возраста.

Общественным благом субъективного права на дошкольное образование является дошкольное образование как процесс и как результат обучения, воспитания, присмотра и ухода, находящихся в неразрывном единстве. Отсутствие хотя бы одного из компонентов разрушает конституционную структуру юридической конструкции «дошкольное образование».

Возможности управомоченной стороны дошкольных образовательных правоотношений широки, но прежде всего это активные действия ребенка, участвующего в образовательном процессе (по получению обучения, воспитания, присмотра и ухода), а также активные действия родителей (законных представителей) по организации и защите этого процесса.

⁴³⁸ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15.04.2008 № 274-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузнецова Станислава Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 2 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", пунктом 3 статьи 5 Закона Российской Федерации "Об образовании" и Указом Президента Российской Федерации "О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации"» // СПС «КонсультантПлюс».

Право на дошкольное образование в семье можно рассматривать и как право, и как свободу, поскольку законодатель не обязывает родителей осуществлять его в рамках установленной образовательной программы. При этом особенностью программы дошкольного образования является то, что находящиеся в ней образовательные области осваиваются ребенком одновременно (речь, восприятие, реакция, мышление и т. д.), а не в форме изолированных занятий по аналогии со школьными предметами. Это еще раз подчеркивает невозможность отделения учебной деятельности от деятельности по присмотру и уходу.

В работе обосновывается целесообразность разграничения форм реализации конституционного права на дошкольное образование в образовательных организациях (в соответствии с требованиями ФГОС дошкольного образования) и в семейной форме при реализации свободы воспитания и заботы о ребенке в семье. В настоящее время законодательство о семейном образовании не порождает требования об обучении ребенка по государственному стандарту дошкольного образования, что зачастую снижает его качество.

По результатам анализа места конституционного права на дошкольное образование в системе иных конституционных прав и свобод в работе делается вывод, что анализируемое право сочетает в себе черты социальных и культурных прав. Оно является относительным индивидуальным правом человека. Его следует отнести к правам второго поколения, которые появились в результате повышения статуса семьи, утверждения материнства, отцовства и детства как конституционных ценностей и создания необходимых для этого условий со стороны органов власти. Кроме того, данное право имеет позитивную природу, поскольку осуществляется преимущественно при поддержке государства.

В работе подчеркивается важность триады конституционных прав: права на дошкольное образование, права жить и воспитываться в семье и свободы труда родителей. Именно эти три субъективных конституционных права находятся в наиболее тесной связи, обуславливая друг друга. С правом на дошкольное образование и правом жить и воспитываться в семье связано право родителей на

свободу трудовой деятельности, сама возможность реализации которой ставится в прямую зависимость от формы дошкольного образования. Очевиден тот факт, что родители, имеющие возможность направить ребенка в государственную (муниципальную) дошкольную образовательную организацию, обеспечивают себе достойный уровень жизни за счет более низкой оплаты образовательных услуг (реализация программы дошкольного образования бесплатна) и за счет возможности полноценно выполнять трудовую функцию с соответствующей оплатой труда. Таким образом, ограничение права на дошкольное образование детей косвенно влечет ограничение права на труд для их родителей, особенно если родитель воспитывает ребенка один.

На сегодняшний день в России законодательно установлены две формы получения дошкольного образования: 1) в организациях, осуществляющих образовательную деятельность (сюда же федеральный закон относит и получение дошкольного образования у индивидуального предпринимателя); 2) вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность (прежде всего – в форме семейного образования).

Ввиду особенностей дошкольного возраста, нахождение в семье и семейно-правовые отношения имеют доминирующее значение для гармоничного развития ребенка, его психического и физического комфорта. Дошкольное образование при этом носит дополняющий характер, позволяет более углубленно развивать качества ребенка. Однако недопустимо делать эти формы схожими до степени смешения, что на сегодняшний день происходит путем введения законодателем возможности получения дошкольного образования в семье без реализации программы дошкольного образования. Нельзя отождествлять дошкольное образование согласно соответствующей образовательной программе с воспитательной деятельностью родителей, а их заботу о детях – с функцией присмотра и ухода, поскольку это разные социальные и правовые явления.

Необходимо либо отказаться от семейной формы дошкольного образования, отдав приоритет процессу воспитания в семье, либо признать дошкольным образованием лишь обучение по программе ФГОС дошкольного образования,

разработав системное правовое регулирование форм дошкольного образования, оценки его качества, которое бы полностью соответствовало функции обучения независимо от того, где и кем оно реализуется (в организации или в семье).

В работе оценивается тенденция расширения категорий специальных субъектов права на получение места в дошкольных образовательных организациях в преимущественном, первоочередном и внеочередном порядке. Зачастую такие льготы предоставляются бессистемно, на основании различных нормативных правовых актов, а в ряде случаев – документов стратегического планирования. Необоснованное расширение числа льготных категорий может приводить к нарушению прав других детей на получение общедоступного дошкольного образования в государственных и муниципальных дошкольных образовательных организациях, несправедливому ограничению прав их родителей, а потому требует взвешенного подхода со стороны органов власти.

Ввиду недостаточного количества государственных и муниципальных дошкольных образовательных организаций, необходимо развивать инструменты поддержки частных (в том числе коммерческих) дошкольных образовательных организаций и индивидуальных предпринимателей, предоставляющих дошкольное образование. С этой целью предлагается: установить возможность использования материнского капитала на оплату любых образовательных услуг и / или услуг по присмотру и уходу при любом возрасте ребенка; распространить на частную педагогическую деятельность в сфере дошкольного образования специальный налоговый режим, предусмотренный подп. 6 п. 2 ст. 18 Налогового кодекса РФ (при условии наличия у «самозанятого» образования в соответствии с квалификационными требованиями); перевести часть услуг по присмотру и уходу в категорию социальных услуг, которые предоставляются на основании государственного (муниципального) задания, для обеспечения баланса между частным и бюджетным финансированием по аналогии с государственными (муниципальными) дошкольными образовательными организациями.

Среди органов государственной власти и местного самоуправления как участников дошкольных образовательных отношений следует особо выделить

исполнительно-распорядительную ветвь власти, наделенную наиболее широкими полномочиями по реализации принципов общедоступного и бесплатного дошкольного образования. При этом органы исполнительной власти субъектов РФ в большей степени реализуют функцию предоставления бюджетных средств по запросам муниципальных образований. На уровне муниципальных отраслевых исполнительно-распорядительных органов управления образованием осуществляется прогнозирование и обеспечение достаточного количества мест в дошкольных муниципальных образовательных организациях и их разумной удалённости от места проживания детей (то есть ими обеспечивается физическая и территориальная доступность дошкольного образования).

Решением проблемы недостаточной численности муниципальных дошкольных образовательных организаций может стать развитие существующих альтернативных форм предоставления дошкольного образования: региональных центров развития ребенка; сезонных центров для дошкольников (группы); субботних и воскресных дошкольных групп государственного типа финансирования и других.

Однако считать их полноценной альтернативой (заменой) дошкольного образования можно лишь условно, так как они не удовлетворяют основной потребности в общедоступном, бесплатном, а главное – качественном дошкольном образовании, поскольку функционируют в рамках отдельных услуг в сфере дополнительного образования и, как правило, на периодической основе.

Считаем, что действенной и равнозначной альтернативной формой реализации конституционного права на дошкольное образование может стать деятельность «корпоративных детских садов», под которыми следует понимать действующие при организации структурные подразделения (или отдельные организации), в которых реализуется программа дошкольного образования, присмотра и ухода для детей работников этой организации. При этом должны быть предусмотрены меры по возмещению расходов на дошкольное образование из средств муниципального бюджета по нормативам, предусмотренным для муниципальных дошкольных образовательных организаций.

Следует разделять «корпоративные детские сады» и игровые комнаты. Последние не имеют полноценной функции реализации программы дошкольного образования, присмотра и ухода. По крайней мере, на сегодняшний день отсутствует правовое регулирование этой деятельности. Дети находятся в игровых комнатах непродолжительное время, и основная задача работника данной игровой комнаты – отвлечь ребенка и проконтролировать его безопасность, но не обучить и не воспитать его.

Размытые формулировки о том, что родители, обеспечивающие предоставление дошкольного образования в семье, могут обратиться за получением помощи в консультационные центры, и отсутствие каких-либо форм проверки уровня освоения ребенком ФГОС дошкольного образования не позволяют выявить критерии того, как должна быть реализована программа дошкольного образования в семье. Для преодоления этой негативной ситуации следует сформировать консультационные центры в каждой государственной и муниципальной дошкольной образовательной организации, которые бы оказывали консультативную и методическую помощь родителям, выбравшим форму дошкольного образования в семье.

К проблемам правового регулирования учета детей, осваивающих программу дошкольного образования в семье, относится отсутствие законодательного регулирования процедуры постановки детей на учет и последующего взаимодействия родителей с дошкольной образовательной организацией.

Для получения объективной статистической информации о детях, получающих дошкольное образование в форме семейного образования, необходимо составлять реестры детей не на основании заявлений родителей, а на основании информации из органов ЗАГС и МВД России. Более активное привлечение статистики органов ЗАГС фигурирует в отдельных муниципальных образованиях и может быть использовано при реализации нашего предложения.

Требуется развивать различные формы оценки качества дошкольного образования, которая должна компенсировать законодательный запрет определять

результаты обучения посредством проведения промежуточной и итоговой аттестаций. Для этого необходимо, в частности, регламентировать процесс оставления отзывов в сети Интернет о «качестве деятельности» образовательных организаций.

Сегодня регулируется только оценка качества административных процедур на портале «Ваш контроль», хотя очевидно, что возможность оценки качества оказания муниципальных услуг (по постановке в очередь) родителям мало интересна. Поэтому в работе предложено использовать возможности Официального сайта о размещении информации об учреждениях (www.bus.gov.ru), дополнив его особым функционалом по оставлению отзывов о качестве обучения и жизнеобеспечения ребенка (тем более что все учрежденные государством и некоторые частные дошкольные образовательные организации на нем уже размещены).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – URL: <http://pravo.gov.ru>
2. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). – 2020. – № 45. – Ст. 7061.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 46-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.
6. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.
7. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 16.
8. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
9. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 1930.
10. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 145.
11. Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2965.
12. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3802.

13. Федеральный закон от 17.09.1998 № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» // СЗ РФ. – 1998. – № 38. – Ст. 4736.

14. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

15. Федеральный закон от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. – 2007. – № 1 (ч. 1). – Ст. 19.

16. Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 4006.

17. Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // СЗ РФ. – 2008. – № 17. – Ст. 1755.

18. Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 48.

19. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.

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

21. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2015. – № 29 (ч. I). – Ст. 4350.

22. Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2018. – № 53 (ч. I). – Ст. 8427.

23. Федеральный закон от 13.07.2020 № 189-ФЗ «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» // СЗ РФ. – 2020. – № 29. – Ст. 4499.

24. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2020. – № 50 (ч. III). – Ст. 8039.

25. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2021. – № 52 (ч. I). – Ст. 8973.

26. Федеральный закон от 04.08.2022 № 361-ФЗ «О внесении изменения в статью 11 Федерального закона "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей"» // СЗ РФ. – 2022. – № 32. – Ст. 5811.

27. Федеральный закон от 13.06.2023 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации"» // СЗ РФ. – 2023. – № 25. – Ст. 4408.

28. Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // СЗ РФ. – 2023. – № 49 (ч. III). – Ст. 8657.

29. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СЗ РФ. – 2025. – № 12. – Ст. 1200.

30. Указ Президента РФ от 14.05.1996 № 712 «Об основных направлениях государственной семейной политики» // СЗ РФ. – 1996. – № 21. – Ст. 2460.

31. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

32. Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // СЗ РФ. – 2009. – № 36. – Ст. 4312.

33. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» // СЗ РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2336.

34. Указ Президента РФ от 11.05.2024 № 326 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2024. – № 20. – Ст. 2590.

35. Постановление Правительства РФ от 12.09.2008 № 666 «Об утверждении Типового положения о дошкольном образовательном учреждении» (утратило силу) // СЗ РФ. – 2012. – № 17. – Ст. 1974.

36. Постановление Правительства РФ от 08.12.2008 № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий» (вместе с «Правилами заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий») // СЗ РФ. – 2008. – № 50. – Ст. 5953;

37. Постановление Правительства РФ от 24.05.2014 № 481 «О деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей» (вместе с «Положением о деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей») // СЗ РФ. – 2014. – № 22. – Ст. 2887.

38. Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие образования"» // СЗ РФ. – 2018. – № 1 (ч. II). – Ст. 375.

39. Постановление Правительства РФ от 28.07.2018 № 884 «Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2018. – № 32 (ч. II). – Ст. 5343.

40. Постановление Правительства РФ от 28.07.2018 № 885 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2018. – № 32 (ч. II). – Ст. 5344.

41. Постановление Правительства РФ от 16.11.2020 № 1836 «О государственной информационной системе "Современная цифровая образовательная среда" (вместе с "Положением о государственной информационной системе "Современная цифровая образовательная среда")» // СЗ РФ. – 2020. – № 47. – Ст. 7538.

42. Постановление Правительства РФ от 09.05.2022 № 840 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации "Развитие образования"» // СЗ РФ. – 2022. – № 20. – Ст. 3303.

43. Постановление Правительства РФ от 17.10.2022 № 1842 «О внесении изменений в Правила направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на получение образования ребёнком (детьми) и осуществление иных связанных с получением образования ребёнком (детьми) расходов» // СЗ РФ. – 2022. – № 43. – Ст. 7402.

44. Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. – 2014. – № 35. – Ст. 4811.

45. Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. – 2015. – № 6. – Ст. 1014.

46. Распоряжение Правительства РФ от 22.03.2017 № 520-р «Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2025 года» (вместе с «Планом мероприятий на 2021–2025 годы по реализации Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2025 года») // СЗ РФ. – 2017. – № 14. – Ст. 2088.

47. Распоряжение Правительства РФ от 18.09.2019 № 2113-р «О Перечне типовых государственных и муниципальных услуг, предоставляемых исполнительными органами субъектов Российской Федерации, государственными учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными

учреждениями, а также органами местного самоуправления»// СЗ РФ. – 2019. – № 39. – Ст. 5457.

48. Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2021 № 3054-р «Об утверждении перечня показателей, используемых для формирования рейтинга субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2021. – № 45. – Ст. 7557.

49. Приказ МВД России от 15.10.2013 № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2014. – № 11.

50. Приказ Министра обороны РФ от 24.11.2014 № 862 «О плате, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за ребенком в дошкольных образовательных организациях Министерства обороны Российской Федерации, осуществляющих образовательную деятельность» // СПС «КонсультантПлюс».

51. Приказ Минобрнауки России от 17.10.2013 № 1155 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования» // Российская газета. – 2013. – 25 ноября. – № 265.

52. Приказ Минобрнауки РФ от 07.02.2005 № 32 «Об утрате силы Приказа Министерства образования Российской Федерации от 27 июня 1994 г. № 225 "Об утверждении примерных положений о получении общего образования в форме экстерната и получении образования в семье"» // СПС «КонсультантПлюс».

53. Приказ Минпросвещения России от 15.05.2020 № 236 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования». – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

54. Приказ Минпросвещения России от 31.07.2020 № 373 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным

программам дошкольного образования» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

55. Приказ Минпросвещения России от 25.11.2022 № 1028 «Об утверждении федеральной образовательной программы дошкольного образования» // СПС «КонсультантПлюс».

56. Приказ Минсельхоза России от 16.02.2022 № 75 «О плате, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми в подведомственном Министерству сельского хозяйства Российской Федерации федеральном государственном бюджетном дошкольном образовательном учреждении "Детский сад № 694" Минсельхоза России, осуществляющем образовательную деятельность по реализации образовательных программ дошкольного образования» // СПС «КонсультантПлюс».

57. Приказ Минюста России от 11.01.2023 № 5 «Об утверждении примерных форм соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации о передаче высшему исполнительному органу субъекта Российской Федерации осуществления части полномочий федерального органа исполнительной власти, соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации о передаче федеральному органу исполнительной власти осуществления части полномочий высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации». – URL: <http://pravo.gov.ru>

58. Приказ ФАНО России от 13.04.2016 № 9н «О плате, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за ребенком в дошкольных образовательных учреждениях, подведомственных Федеральному агентству научных организаций» // СПС «КонсультантПлюс».

59. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14.11.2001 № 36 «О введении в действие Санитарных правил» (вместе с СанПиН 2.3.2.1078-01. 2.3.2. Продовольственное сырье и пищевые продукты. Гигиенические требования безопасности и пищевой ценности пищевых

продуктов. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы: утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 06.11.2001) // СПС «КонсультантПлюс».

60. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.09.2020 № 28 «Об утверждении санитарных правил СП 2.4.3648-20 "Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи"» (вместе с СП 2.4.3648-20 «Санитарные правила...») // СПС «КонсультантПлюс».

61. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 27.10.2020 № 32 «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и норм СанПиН 2.3/2.4.3590-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации общественного питания населения» (вместе с СанПиН 2.3/2.4.3590-20 «Санитарно-эпидемиологические правила и нормы...») // СПС «КонсультантПлюс».

62. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 4 «Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 3.3686-21 "Санитарно-эпидемиологические требования по профилактике инфекционных болезней"» (вместе с СанПиН 3.3686-21 «Санитарные правила и нормы...») // СПС «КонсультантПлюс».

63. Распоряжение Минпросвещения России от 10.02.2023 № Р-32 «Об утверждении методических рекомендаций по обеспечению детей дошкольного возраста местами в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, и методики расчета комплексного показателя обеспеченности дошкольным образованием детей дошкольного возраста» // Администратор образования. – 2023. – № 6.

64. Закон Нижегородской области от 21.10.2005 № 140-З «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в области образования» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru.

65. Закон Владимирской области от 02.10.2007 № 120-ОЗ «О социальной поддержке и социальном обслуживании отдельных категорий граждан во Владимирской области»: принят постановлением ЗС Владимирской области от 26.09.2007 № 524 // СПС «КонсультантПлюсРегион».

66. Закон Архангельской области от 02.07.2013 № 712-41-ОЗ «Об образовании в Архангельской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru.

67. Закон Свердловской области от 15.07.2013 № 78-ОЗ «Об образовании в Свердловской области» // СЗ Свердловской области. – 2013. – № 7-1 (2013). – Ст. 1228.

68. Закон Краснодарского края от 16.07.2013 № 2770-КЗ «Об образовании в Краснодарском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru.

69. Закон Ставропольского края от 30.07.2013 № 72-КЗ «Об образовании» (с изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru.

70. Закон Приморского края от 13.08.2013 № 243-КЗ «Об образовании в Приморском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru.

71. Закон Камчатского края от 01.10.2013 № 309 «О компенсации части платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми в образовательных организациях в Камчатском крае, реализующих образовательную программу дошкольного образования» (принят Постановлением Законодательного Собрания Камчатского края от 18.09.2013 № 523) // СПС «КонсультантПлюс».

72. Закон Чукотского автономного округа от 06.12.2013 г. № 123-ОЗ «О системе оплаты труда работников образовательных организаций, входящих в Чукотский (надмуниципальный) образовательный округ, и работников иных государственных организаций дополнительного образования» // ИПП «Гарант.Ру». – URL: <https://www.garant.ru/>

73. Закон Пермского края от 12.03.2014 № 308-ПК «Об образовании в Пермском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru.

74. Закон Республики Дагестан от 16.06.2014 № 48 «Об образовании в Республике Дагестан» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru.

75. Закон Республики Саха (Якутия) от 15.12.2014 1401 – 3 № 359-V «Об образовании в Республике Саха (Якутия)» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru.

76. Областной закон от 24.12.1996 № 58-ОЗ «Об областных и территориальных исполнительных органах государственной власти Свердловской области» // Ведомости Законодательного Собрания Свердловской области. – 1997. – № 8.

77. Постановление Правительства Москвы от 27.09.2011 № 447-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте образования и науки города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2011. – № 56.

78. Постановление Правительства Хабаровского края от 22.11.2013 № 402-пр «О формировании субвенций из краевого бюджета на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях». – URL: <https://khabarovsk-gov.ru/doc/38983>

79. Постановление Правительства Удмуртской Республики от 12.09.2023 № 607 «О внесении изменения в постановление Правительства Удмуртской Республики от 31 августа 2015 года № 430 «Об установлении максимального размера платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях, находящихся на территории Удмуртской Республики,

реализующих образовательную программу дошкольного образования» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

80. Постановление Правительства Свердловской области от 27.02.2025 № 141-ПП «О Министерстве образования Свердловской области» (вместе с «Положением о Министерстве образования Свердловской области») // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru>

81. Распоряжение Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.05.2021 № 287-ПП «Об утверждении плана основных мероприятий на период до 2027 года по реализации Десятилетия детства в Ямало-Ненецком автономном округе» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

82. Положение «Об Управлении образования городской округ Мариуполь Донецкой народной республики»: утв. Мариупольским городским советом Донецкой народной республики от 06.01.2024 № 1/2-5. – URL: <https://s230179.see.ru/>

83. Постановление администрации Вейделевского района Белгородской области от 19.11.2021 № 223 «Об утверждении административного регламента по предоставлению муниципальной услуги "Прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей в муниципальные образовательные организации, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады) на территории Вейделевского района"». – URL: https://vejd.ucoz.ru/index/municipalnye_uslugi/0-158

84. Постановление администрации Воловского муниципального района Липецкой области от 21.12.2011 № 459 «О Порядке организации и координации методической, диагностической и консультативной помощи семьям, воспитывающим детей дошкольного возраста на дому, в Воловском муниципальном районе» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

85. Постановление администрации г. Екатеринбурга от 29.10.2021 № 2365 «Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги "Прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей

в образовательные учреждения, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады)». – URL: <https://екатеринбург.рф/file/7dfc2ea4dd326f95845b3ce74cfabc13>

86. Постановление администрации г. Екатеринбурга от 19.12.2022 № 3883 «О внесении изменений в Постановление администрации г. Екатеринбурга от 29.10.2021 № 2365 «Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги "Прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей в образовательные учреждения, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады)». – URL: https://екатеринбург.рф/официально/документы/постановления/п_2022/37392

87. Постановление администрации г. Екатеринбурга от 19.06.2025 № 1306 «О внесении изменения в Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 29.10.2021 № 2365 «Об утверждении Административного регламента предоставления муниципальной услуги "Постановка на учет и направление детей в образовательные учреждения, реализующие образовательные программы дошкольного образования"». – URL: <https://екатеринбург.рф/file/28ff418bd6bbe88185ddc391e044fba2>

88. Постановление администрации Горноуральского городского округа от 25.12.2017 № 2024 «Об оплате за присмотр и уход за детьми в муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательные программы дошкольного образования в Горноуральском городском округе» (вместе с «Порядком взимания платы за присмотр и уход за детьми в муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательные программы дошкольного образования») // СПС «КонсультантПлюс».

89. Постановление администрации города Тамбова Тамбовской области от 27.11.2018 № 6124 «Об утверждении Примерного положения об организации деятельности семейных дошкольных групп, являющихся структурным подразделением муниципального дошкольного образовательного учреждения города Тамбова» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

90. Постановление администрации города Феодосии Республики Крым от 05.04.2019 № 1249 «Об утверждении Положения об организации деятельности семейных дошкольных групп, созданных в качестве структурных подразделений муниципальных бюджетных дошкольных образовательных учреждений муниципального образования городской округ Феодосия Республики Крым, реализующих основную образовательную программу дошкольного образования» // Республика Крым. Портал Правительства. – URL: <https://feo.rk.gov.ru/documents/d1cb77d2-e4f5-40d7-9de8-64fc23dff97c?hlfcjekfcjecbiek>

91. Постановление администрации городского округа «Город Волжск» от 28.05.2021 № 576 «Об утверждении Положения об учете детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования и форм получения образования, определенных родителями (законными представителями) детей в образовательных организациях городского округа "Город Волжск"» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

92. Постановление администрации городского округа Мытищи МО от 10.07.2023 № 3476 «Об утверждении Типового порядка изменения программы обучения воспитанников, завершающих обучение по общеобразовательной программе дошкольного образования в общеобразовательной организации, реализующей основные общеобразовательные программы, в городском округе Мытищи Московской области» // СПС «КонсультантПлюс».

93. Постановление администрации МО «Майминский район» от 20.01.2020 № 01 «Об утверждении Положения о порядке комплектования муниципальных дошкольных образовательных организаций и дошкольных групп в муниципальных общеобразовательных организациях муниципального образования "Майминский район", реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования» // СПС «КонсультантПлюс».

94. Постановление администрации Кудымкарского МО Пермского края от 11.09.2020 СЭД-260-01-06-5 «Об утверждении Положения о порядке

комплектования образовательных организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования в Кудымкарском муниципальном округе Пермского края» // СПС «КонсультантПлюс».

95. Постановление администрации Ленинского городского округа МО от 29.12.2022 № 5760 «Об установлении размера платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми в муниципальных образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ дошкольного образования в Ленинском городском округе Московской области, и в частных дошкольных образовательных организациях, расположенных на территории Ленинского городского округа Московской области, предоставивших места для детей по направлениям, выданным Управлением образования администрации Ленинского городского округа Московской области и утверждении Порядка взимания платы и условий предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям родителей (законных представителей) по оплате за присмотр и уход за детьми в муниципальных образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность по реализации образовательных программ дошкольного образования в Ленинском городском округе Московской области и в частных дошкольных образовательных организациях, расположенных на территории Ленинского городского округа Московской области, предоставивших места для детей по направлениям, выданным Управлением образования администрации Ленинского городского округа Московской области» // СПС «КонсультантПлюс».

96. Постановление администрации Никифоровского района Тамбовской области от 15.12.2023 № 585 «Об установлении максимального размера родительской платы, взимаемой за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

97. Постановление администрации округа Муром от 18.08.2014 № 1832 «Об утверждении Положения о порядке выявления, учета детей и получения дошкольного образования в форме семейного образования и Положения о порядке комплектования дошкольных образовательных организаций» //СПС «КонсультантПлюсРегион».

98. Постановление Брянской городской администрации от 13.08.2020 № 2060-п «Об утверждении административного регламента предоставления муниципальной услуги "Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования муниципальными дошкольными образовательными учреждениями городского округа город Брянск"» //СПС «КонсультантПлюсРегион».

99. Постановление мэрии г. Архангельска от 21.08.2013 № 555 «Об утверждении Порядка предоставления социальных мест в муниципальных образовательных организациях муниципального образования "Город Архангельск", реализующих образовательные программы дошкольного образования, находящихся в ведении департамента образования мэрии города Архангельска». – URL: <http://pravo.gov.ru>

100. Постановление Правительства Белгородской области от 02.08.2021 № 314-пп «О внесении изменений в постановление Правительства Белгородской области от 30 декабря 2013 года № 528-пп и о признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

101. Постановление Правительства Белгородской области от 24.07.2023 № 409-ПП «Об установлении среднего размера родительской платы за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих программы дошкольного образования в Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

102. Постановление Правительства Ленинградской области от 04.03.2014 № 40 «О предоставлении методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи родителям (законным

представителям), обеспечивающим получение детьми дошкольного образования в форме семейного образования, в том числе в дошкольных образовательных организациях и общеобразовательных организациях Ленинградской области» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

103. Постановление Правительства МО от 06.07.2016 № 526/22 «О максимальном размере платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в государственных образовательных организациях Московской области и муниципальных образовательных организациях в Московской области» (вместе с «Методикой расчета максимального размера платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в государственных образовательных организациях Московской области и муниципальных образовательных организациях в Московской области») // СПС «КонсультантПлюс».

104. Постановление Правительства Республики Мордовия от 18.05.2009 № 204 «О порядке предоставления компенсации части платы, взимаемой с родителей за содержание детей в муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, находящихся на территории Республики Мордовия» (вместе с «Положением о порядке предоставления компенсации части платы, взимаемой с родителей за содержание детей в муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, находящихся на территории Республики Мордовия») // СПС «КонсультантПлюс».

105. Постановление Правительства ХМАО – Югры от 26.07.2013 № 281-п «Об оказании методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи родителям (законным представителям), обеспечивающим получение детьми дошкольного образования в форме семейного образования, в том числе в дошкольных образовательных и общеобразовательных

организациях» (вместе с «Положением об оказании методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи родителям (законным представителям), обеспечивающим получение детьми дошкольного образования в форме семейного образования, в том числе в дошкольных образовательных и общеобразовательных организациях») // СПС «КонсультантПлюсРегион».

106. Распоряжение Комитета по образованию Санкт-Петербурга от 31.01.2019 № 301-р «Об утверждении Порядка комплектования воспитанниками государственных образовательных учреждений, реализующих образовательную программу дошкольного образования, находящихся в ведении администраций районов Санкт-Петербурга». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/552454267?marker=65C0IR>

107. Распоряжение Комитета по образованию Санкт-Петербурга от 29.10.2021 № 2977-р «Об утверждении административного регламента администрации района Санкт-Петербурга по предоставлению государственной услуги по осуществлению комплектования государственных образовательных учреждений, реализующих образовательную программу дошкольного образования, находящихся в ведении администраций районов Санкт-Петербурга». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7801202111030012?index=1>

108. Приказ Департамента образования г. Краснодар от 19.05.2020 № 554 «Об утверждении порядка учета детей, получающих общее образование в форме семейного образования» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

109. Приказ ДОНМ от 01.04.2022 № 244 «Об утверждении стандарта организации деятельности семейных детских садов в государственных образовательных организациях, реализующих образовательные программы дошкольного образования, подведомственных Департаменту образования и науки города Москвы» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

110. Решение муниципального совета Чернянского района Белгородской области от 23 декабря 2022 г. № 518 «Об установлении родительской платы за присмотр и уход за детьми в муниципальных образовательных организациях

Чернянского района, реализующих образовательные программы дошкольного образования» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

111. Решение Казанской городской Думы от 29.12.2010 № 31-3 «О Муниципальном казенном учреждении "Управление образования Исполнительного комитета муниципального образования города Казани"» // Сборник документов и правовых актов муниципального образования города Казани. – 2011. – № 47.

112. Решение Совета народных депутатов города Коврова от 30.08.2017 № 196 «Об утверждении Положения об организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам, организации предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях муниципального образования город Ковров Владимирской области, а также организации отдыха детей в каникулярное время» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

113. Решение Екатеринбургской городской Думы от 26.03.2024 № 11/13 «О внесении изменения в Решение Екатеринбургской городской Думы от 24 июня 2014 года № 20/18 «Об утверждении Положения "О Департаменте образования Администрации города Екатеринбурга"» // Вестник Екатеринбургской городской Думы. – 2024. – № 446.

Правовые акты зарубежных стран

114. Декларация прав ребенка (принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841 пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международная защита прав и свобод человека: сб. док. – М.: Юридическая литература, 1990. С. 385–388.

115. Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования [рус., англ.] (заключена в Париже 14.12.1960) // СПС «КонсультантПлюс».

116. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989; вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сборник международных договоров СССР. – 1993. – Вып. XLVI.

117. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) (Документ вступил в силу для СССР 23.03.1976) // СПС «КонсультантПлюс».

118. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс».

119. Конституция Грузии. – URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/30346?publication=36>

120. Конституция Дании. – URL: <https://legalns.com/download/books/cons/denmark.pdf?ysclid=ltmjavijl3486735430>

121. Конституция Ирландии. – URL: <https://legalns.com/download/books/cons/ireland.pdf>

122. Закон Азербайджанской Республики от 14.04.2017 № 585-VQ «О дошкольном образовании» (с изм. и доп. по сост. на 09.06.2023). – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35622671

123. Закон Грузии от 08.06.2016 № 5366-Пв «О раннем и дошкольном воспитании и образовании» // Законодательный вестник Грузии. – URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/3310237?publication=15>

124. Закон Кыргызской Республики от 29.06.2009 № 198 «О дошкольном образовании» (утратил силу) URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/202646/edition/1276858/ru>

125. Закон Кыргызской Республики от 11.08.2023 № 179 «Об образовании» URL: <https://cbd.minjust.gov.kg/4-3419/edition/1273902/ru>

126. Закон Приднестровской Молдавской республики от 25.07.2008 № 499-З-IV. URL: <https://pravo.gospmr.org/ul/show/9xuxEQ1YvGtX9SEEJ7OBJ4jodpFuod8u4+1E=>

127. Закон Республики Таджикистан 28.12.2013 № 1056 «О дошкольном обучении и воспитании». – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31507620

128. Закон Республики Узбекистан от 16.12.2019 № ЗРУ-595 «О дошкольном образовании и воспитании». – URL: https://nrm.uz/contentf?doc=609143_&products=1_vse_zakonodatelstvo_uzbekistana

129. Закон Эстонской Республики об образовании (принят 23.03.1992 RT 1992, 12, 192). – URL: <https://www.juristaitab.ee/sites/default/files>

130. Кодекс Республики Беларусь от 13.01.2011 № 243-3 «Об образовании» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=11031&p0=hk1100243>

131. Постановление № 47-9 Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ «О новой редакции модельного закона "О дошкольном образовании"»: принято в г. Санкт-Петербурге 13.04.2018 // СПС «КонсультантПлюс».

132. Постановление Кабинета министров Азербайджанской Республики от 16.07.2010 № 137 «Об утверждении Государственного стандарта и программы дошкольного образования». – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31056156

133. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 27.09.2023 № ПП-316 «О мерах по упрощению отношений государственно-частного партнерства в сфере дошкольного образования с использованием современных цифровых технологий» // Информационно-поисковые и экспертные системы. Все законодательство Узбекистана. – URL: <https://nrm.uz/>

134. Постановление Министерства образования Республики Беларусь от 04.08.2022 г. № 229 «Об утверждении учебной программы дошкольного образования» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – URL: <https://adu.by/images/2022/08/up-doshk-obrazov-rus-bel.pdf>

135. Постановление Правительства Грузии № 356 от 13.07.2021 «Об утверждении Государственной стратегии по гражданскому равноправию и

интеграции на 2021–2030 годы и Плана действий Государственной стратегии по гражданскому равноправию и интеграции на 2021–2022 годы. – URL: <https://smr.gov.ge/uploads/Files> (дата обращения: 14.12.2023).

136. Приказ Министра образования и науки Республики Казахстан от 19.06.2020 № 254 «Об утверждении правил оказания государственных услуг в сфере дошкольного образования» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020883>

137. Соглашение о сотрудничестве в области образования (заключено в г. Ташкенте 15.05.1992) // Бюллетень международных договоров. – 1994. – № 6.

Судебные решения, доклады и иные официальные акты

138. Апелляционное определение Московского городского суда от 24.12.2019 № 33-57396/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

139. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 01.06.2021 по делу № 33а-8230/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

140. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 20.11.2019 № 11-АПА19-28 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Татарстан от 19.07.2019, которым был частично удовлетворен административный иск о признании недействующими пунктов 2.1 и 2.6 Методических рекомендаций по расчету нормативов финансовых затрат на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в дошкольных образовательных организациях Республики Татарстан, утв. постановлением кабинета министров Республики Татарстан от 30.12.2013 № 1096» // СПС «КонсультантПлюс».

141. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 06.12.2023 по делу № 88а-11624/2023, 2а-77/2023 // СПС «КонсультантПлюс».

142. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 23.11.2018 № 72-КГ18-7 // СПС «КонсультантПлюс».

143. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 12.02.2019 № 33-КГ18-13 // СПС «КонсультантПлюс».

144. Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 24.11.2022 № 8а-33482/2022 (88а-38123/2022) по делу № 2а-1400/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

145. Методические рекомендации по расчету нормативов финансовых затрат на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в дошкольных образовательных организациях Республики Татарстан, утвержденных постановлением кабинета министров Республики Татарстан (в ред. Постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 20.11.2018 № 1023) // СПС «КонсультантПлюсРегион».

146. МР 2.4.0130-18. 2.4. Гигиена детей и подростков. Оборудование и организация работы детских игровых комнат, размещаемых в торговых и культурно-досуговых центрах, павильонах и прочих объектах нежилого назначения: метод. рекомендации (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 27.06.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

147. МР 2.4.0259-21. 2.4. Гигиена детей и подростков. Методические рекомендации по обеспечению санитарно-эпидемиологических требований к организациям, реализующим образовательные программы дошкольного образования, осуществляющим присмотр и уход за детьми, в том числе размещенным в жилых и нежилых помещениях жилищного фонда и нежилых зданий, а также детским центрам, центрам развития детей и иным хозяйствующим субъектам, реализующим образовательные программы дошкольного образования и (или) осуществляющим присмотр и уход за детьми, размещенным в нежилых

помещениях. Методические рекомендации (утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 28.09.2021) // СПС «КонсультантПлюс».

148. Нормативы проведения основных санитарно-бактериологических исследований объектов окружающей среды: методические указания (утв. Минздравом СССР 24.02.1983 № 2671-83) // СПС «КонсультантПлюс».

149. Определение восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 26.08.2020 по делу № 88А-13388/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

150. Определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 16.02.2023 № 88-1402/2023 по делу № 2-744/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

151. Определение Конституционного Суда РФ от 15.04.2008 № 274-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кузнецова Станислава Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 2 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", пунктом 3 статьи 5 Закона Российской Федерации "Об образовании" и Указом Президента Российской Федерации "О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации"» // СПС «КонсультантПлюс».

152. Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.2018 № 1718-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Щербаковой Елены Валериевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 11 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

153. Определение Московского городского суда от 06.12.2019 по делу № 33-54629/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

154. Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 07.06.2022 по делу № 88-14512/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

155. Определение Приморского краевого суда от 15.12.2015 по делу № 33-11499/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

156. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 25.01.2017 № 56-КГ16-43 // СПС «КонсультантПлюс».

157. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 03.12.2018 № 50-КГ18-23 // СПС «КонсультантПлюс».

158. Организационные, профилактические и лечебные принципы оздоровления часто болеющих детей: метод. рекомендации (утв. Минздравом СССР 17.03.1985 № 11-12/6-25) // СПС «КонсультантПлюс».

159. Отчет Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка за 2023 год [Электронный ресурс]. – URL: <https://deti.gov.ru/Deyatelnost>

160. Паспорт национального проекта «Национальный проект "Демография"» // СПС «КонсультантПлюс».

161. Письмо Минобрнауки России от 27.09.2012 № 08-406 «Об организации семейных дошкольных групп в качестве структурных подразделений ДОУ» (вместе с «Рекомендациями по организации семейных дошкольных групп в качестве структурных подразделений муниципальных дошкольных учреждений», Приказом Департамента образования и науки Краснодарского края от 31.07.2009 № 2389 «О развитии моделей организации дошкольного образования») // СПС «КонсультантПлюс».

162. Письмо Минобрнауки России от 05.08.2013 № 08-1049 «Об организации различных форм присмотра и ухода за детьми» // СПС «КонсультантПлюс».

163. Письмо Минобрнауки России от 08.08.2013 № 08-1063 «О рекомендациях по порядку комплектования дошкольных образовательных учреждений» (вместе с «Рекомендациями по порядку комплектования образовательных учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования») // Вестник образования. – 2014. – № 2.

164. Письмо Минобрнауки России от 31.07.2014 № 08-1002 «О направлении методических рекомендаций» (вместе с «Методическими рекомендациями по реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению оказания государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного образования») // Администратор образования. – 2015. – № 9.

165. Письмо Минобрнауки России от 10.08.2015 № 08-1240 «О квалификационных требованиях к педагогическим работникам организаций, реализующих программы дошкольного и общего образования» // СПС «КонсультантПлюс».

166. Письмо Минпросвещения России от 05.05.2020 № ВБ-985/03 «О финансировании образовательной деятельности» // Официальные документы в образовании. – 2020. – № 24.

167. Письмо Минпросвещения России от 07.08.2023 № 07-4383 «О направлении информации» (вместе с «Информацией о нормах, введенных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2022 г. № 705 «О внесении изменений в Положение о деятельности организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и об устройстве в них детей, оставшихся без попечения родителей» // Администратор образования. – 2023. – № 17.

168. Питание детей в детских дошкольных учреждениях северных районов страны: метод. рекомендации (утв. Минздравом СССР 05.07.1985 № 11-14/24-6) // СПС «КонсультантПлюс».

169. Питание детей в детских дошкольных учреждениях: метод. рекомендации (утв. Минздравом СССР 14.06.1984 № 11-14/22-6) // СПС «КонсультантПлюс».

170. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.02.2024 // СПС «КонсультантПлюс».

171. Постановление администрации города Белгорода от 21.02.2018 № 36 «О поддержке развития альтернативных форм предоставления дошкольного образования в городе Белгороде» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

172. Постановление ЕСПЧ от 23.10.2018 «Петров и X (Petrov and X) против Российской Федерации» (жалоба № 23608/16) // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. – 2020. – № 5.

173. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 03.09.2022 № 958 «Об утверждении максимальных размеров платы, взимаемой с

родителей (законных представителей) за присмотр и уход за ребенком в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования в муниципальных образованиях Республики Татарстан, на 2023 год» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

174. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2017 № 18-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"» в связи с жалобой администрации муниципального образования городской округ город Сибай Республики Башкортостан» // СЗ РФ. – 2017. – № 29. – Ст. 4437.

175. Постановление Конституционного Суда РФ от 08.06.2010 № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки В.В. Чадаевой» // СЗ РФ. – 2010. – № 25. – Ст. 3246.

176. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы» // СЗ РФ. – 2006. – № 22. – Ст. 2375.

177. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.06.2002 № 11-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 года "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" (в редакциях от 24 ноября 1995 года и от 12 февраля 2001 года), Федеральных

законов от 12 февраля 2001 года "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", от 19 июня 2000 года "О минимальном размере оплаты труда" и от 7 августа 2000 года "О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации" в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Октябрьского районного суда города Краснодара, жалобами граждан и общественных организаций чернобыльцев"» // СПС «КонсультантПлюс».

178. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.1997 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"» // СПС «КонсультантПлюс».

179. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.07.2020 № 39-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 1 статьи 61 и части 5 статьи 67 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина И. И. Пикулина» // СЗ РФ. – 2020. – № 31 (ч. II). – Ст. 5253.

180. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.12.1999 № 19-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 20 Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" в связи с жалобами граждан В. П. Малкова и Ю. А. Антропова, а также запросом Вахитовского районного суда города Казани» // СЗ РФ. – 2000. – № 3. – Ст. 354.

181. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.03.2000 № 5-П «По делу о проверке конституционности подпункта "к" пункта 1 статьи 5 Закона Российской Федерации "О налоге на добавленную стоимость" в связи с жалобой закрытого акционерного общества "Конфетти" и гражданки И.В. Савченко» // СПС «КонсультантПлюс».

182. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.05.2005 № 6-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" в связи с запросами Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай,

Волгоградской областной Думы, группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина С.Н. Шевцова» // СЗ РФ. – 2005. – № 23. – Ст. 2311.

183. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14.11.2017 № 44 «О практике применения судами законодательства при разрешении споров, связанных с защитой прав и законных интересов ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью, а также при ограничении или лишении родительских прав» // Российская газета. – 2017. – 20 ноября. – № 262.

184. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.01.2014 № 1 «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних» // Российская газета. – 2014. – 7 февр. – № 27.

185. Приказ Департамента образования и науки г. Москвы «Об установлении размера родительской платы за присмотр и уход в государственных образовательных организациях подведомственных департаменту образования и науки города Москва, реализующих образовательную программу дошкольного образования на 2023 год» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

186. Приказ департамента образования и науки Курганской области от 16.06.2021 № 754 «Об установлении максимального размера платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях, находящихся на территории Курганской области» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

187. Приказ Минздравсоцразвития России № 213н, Минобрнауки России № 178 от 11.03.2012 «Об утверждении методических рекомендаций по организации питания обучающихся и воспитанников образовательных учреждений» // СПС «КонсультантПлюс».

188. Приказ Министерства образования и науки Самарской области от 15.08.2022 № 422-од «Об установлении максимального размера платы, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми в государственных и муниципальных образовательных организациях, находящихся на территории Самарской области» // СПС «КонсультантПлюсРегион».

189. Приказ Минтруда России от 05.12.2018 № 769н «Об утверждении профессионального стандарта "Няня (работник по присмотру и уходу за детьми)"» // СПС «КонсультантПлюс».

190. Примерная основная образовательная программа дошкольного образования (одобрена решением федерального учебно-методического объединения по общему образованию, протокол от 20.05.2015 № 2/15) // СПС «КонсультантПлюс».

191. Примерные десятидневные меню для питания детей, посещающих детские дошкольные учреждения РСФСР (утв. Минздравом СССР 14.06.1984 № 11-14/22-6) // СПС «КонсультантПлюс».

192. Решение № 2А-1976/2019 2А-1976/2019~М-2025/2019 М-2025/2019 от 27.11.2019 по делу № 2А-1976/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

193. Решение Верховного суда Республики Татарстан от 19.07.2019 № За-479/2019 «О признании частично недействующими пунктов 2.1, 2.6 Методических рекомендаций по расчету нормативов финансовых затрат на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в дошкольных образовательных организациях Республики Татарстан, утв. постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 30.12.2013 № 1096» // СПС «КонсультантПлюс».

194. Решение Верховного Суда РФ от 27.01.2003 № ГКПИ-02-1399 «Об оставлении без удовлетворения жалобы о признании незаконными пункта 31, абз. 5 пп. 2 пункта 45 "Типового Положения о дошкольном образовательном учреждении", утв. Постановлением Правительства РФ от 01.07.1995 № 667, а также абз. 5 пункта 53 и пункта 54 "Типового Положения об образовательном учреждении для детей дошкольного и младшего школьного возраста», утв. Постановлением Правительства РФ от 19.09.1997 № 1204» // СПС «КонсультантПлюс».

195. Решение Верховного Суда РФ от 17.02.2015 № АКПИ14-1454 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими пункта 1.3 и абзаца второго пункта 5.7 Санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.2.3114-

13 "Профилактика туберкулеза", утв. Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 22.10.2013 № 60» // СПС «КонсультантПлюс».

196. Решение Первомайского районного суда г. Ижевска Удмуртской Республики от 15.01.2018 (Дело № 2-433/18) // СПС «КонсультантПлюс».

197. ГОСТ Р 57597-2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги бытовые. Уход и присмотр за детьми. Общие требования (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 10.08.2017 № 861-ст). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200146528>

198. СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89* (утв. Приказом Минрегиона России от 28.12.2010 № 820) // СПС «КонсультантПлюс».

199. СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89* (утв. Приказом Минстроя России от 30.12.2016 N 1034/пр) // СПС «КонсультантПлюс».

Научная литература

200. Абанкина И. В. Доступность дошкольного образования в раннем возрасте: информационный бюллетень / И. В. Абанкина, Л. М. Филатова. – М.: НИУ ВШЭ, 2021. – 48 с.

201. Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс: учеб. пособие: в 2 т. / С. А. Авакьян; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. – Т. 2. – 935 с.

202. Аверина И. Е. Группы кратковременного пребывания: организация и содержание работы: практ. пособие / И. Е. Аверина. – М.: Айрис пресс, 2004. – 173 с.

203. Автономов А. С. Системность категорий конституционного права: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Автономов Алексей Станиславович. – М.: 1999. – 361 с.

204. Агапова Н. Г. Образование как феномен культуры с позиций системно-деятельностного подхода / Н. Г. Агапова // Вестник Рязанского государственного университета им. С. А. Есенина. – 2013. – № 2 (39). – С. 51–60.

205. Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе / Н. Г. Александров. – М.: Госюриздат, 1955. – 176 с.

206. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве: монография / С. С. Алексеев. – М.: Юридическая литература, 1966. – 187 с.

207. Алексеев С. С. Частное право / С. С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – 157 с.

208. Аничкин Е. С. Развитие правового регулирования высшего образования России в постсоветский период / Е. С. Аничкин, К. Е. Коваленко // Алтайский юридический вестник. – 2016. – № 4(16). – С. 7-11.

209. Аничкин Е. С. Тенденции модернизации национальных образовательных систем / Е. С. Аничкин // Экономика. Профессия. Бизнес. – 2016. – № 4. – С. 83-89.

210. Антонова К. Е. Особенности видов правового статуса образовательного учреждения / К. Е. Антонова // Интерактивная наука. – 2023. – № 8 (84). – С. 64–66.

211. Антуфьева М. П. Организационно-педагогическое сопровождение семейного образования: дис. ... канд. пед. наук: 5.8.1 / Антуфьева Марина Павловна. – Великий Новгород, 2025. – 206 с.

212. Асташкина Е. Н. Прокурорский надзор как гарантия реализации конституционного права на образование / Е. Н. Асташкина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2023. – № 1 (150). – С. 238–244.

213. Ахмедов Г. Г. Современное состояние дошкольного образования в Азербайджане в свете реформ «курикулум дошкольного образования» / Г. Г. Ахмедов, М. Г. Ширзадова, З. А. Асадова // Сибирский педагогический журнал. – 2014. – № 2. – С. 176–179.

214. Багаутдинова С. Ф. Совершенствование качества дошкольного образования с помощью шкал ECERS-r: «за» и «против» / С. Ф. Багаутдинова, О. В. Пономарева // Научно-методическое обеспечение оценки качества образования. – 2018. – № 1 (4). – С. 76–82.

215. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай. – 14-е изд., изм. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2025. – 704 с.

216. Баланчивадзе И. С. Дошкольное образование как способ подготовки воспитанников к школе / И. С. Баланчивадзе, Д. Футкарадзе // Sciences of Europe. – 2018. – № 27-3 (27). – С. 33–36.

217. Барциц И. Н. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Российская Федерация – Россия / И. Н. Барциц // Государственная служба. – 2022. – № 5 (139). – С. 67–118.

218. Бачило И. Л. Информационное право: основы практической информатики: учеб. пособие / И. Л. Бачило. – М.: Юринформцентр: Тихомиров М. Ю., 2001. – 352 с.

219. Безруков А. В. Конституционная реформа 2020 года как основа построения устойчивой и эффективной системы публичного управления в России / А. В. Безруков, О. А. Кожевников, В. А. Мещерягина // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 9. – С. 28–32.

220. Безруков А. В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Безруков Андрей Викторович. – Екатеринбург: Уральская гос. юрид. акад., 2017. – 470 с.

221. Безруков А. В. Конституционное право России: учебное пособие / А. В. Безруков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юстицинформ, 2018. – 344 с.

222. Бекбаев Е. З. Проблема начала в теоретическом познании правовой системы: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Бекбаев Ерзат Зейнуллаевич. – М.: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 2016. – 337 с.

223. Белая К. Ю. Методическая деятельность в дошкольной организации / К. Ю. Белая. – М.: Творческий центр Сфера, 2014. – 127 с.

224. Беляйкина А. И. Конституционное право на образование и проблемы его реализации / А. И. Беляйкина // Вестник РУК. – 2022. – № 2 (48). – С. 103–107.

225. Бондарь Н. С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации / Н. С. Бондарь. – М.: Юстицинформ, 2005. – 592 с.

226. Босова Е. Н. Информирование населения в системе местного самоуправления / Е. Н. Босова, Г. Г. Баймухаметова // Образование и право. – 2021. – № 10. – С. 71–77.

227. Братусь С. Н. О соотношении гражданской правоспособности и субъективных гражданских прав / С. Н. Братусь // Советское государство и право. – 1949. – № 8. – С. 33–35.

228. Бутаков А. В. Свобода и демократия / А. В. Бутаков // Вестник Омского университета. Сер. Право. – 2012. – № 3 (32). – С. 8–18.

229. Былинская Н. А. Сравнительно-правовой анализ конституционно-правового статуса ребенка в Российской Федерации и зарубежных странах / Н. А. Былинская // Право и государство: теория и практика. – 2023. – № 5 (221). – С. 128–131.

230. Вандерховен Й. Л. Законодательное формирование структур высшего образования / Й. Л. Вандерховен, Я. М. Груф // Высшее образование в Европе. – 1994. – Т. XIX. – № 4. – С. 73.

231. Вандышев М. Н. Проблемы и перспективы обучения детей из семей мигрантов в Свердловской области / М. Н. Вандышев, Е. В. Прямикова, А. П. Чудинов // Педагогическое образование в России. – 2013. – № 4. – С. 26–31.

232. Варламова Н. В. Юридическая природа прав человека разных поколений и ее влияние на их обеспечение и защиту / Н. В. Варламова // Ежегодник сравнительного права. – М., 2011. – С. 27–63.

233. Варламова Н. И. Соотношение принципов защиты прав, интересов детей и их воспитание в семье / Н. И. Варламова // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2021. – № 1-3 (52). – С. 67–70.

234. Васев И. Н. Субъективное право как общетеоретическая категория: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Васев Игорь Николаевич. – Екатеринбург: Уральская гос. юрид. акад., 2011. – 216 с.

235. Васильев И. А. Государственная политика поддержки семей и детей: анализ и перспективы / И. А. Васильев. – М.: Семейная гармония, 2018. – 250 с.

236. Васильева Т. С. ФГОС нового поколения о требованиях к результатам обучения / Т. С. Васильева // Теория и практика образования в современном мире: материалы IV междунар. науч. конф. (Санкт-Петербург, январь 2014 г.). – СПб.: Заневская площадь, 2014. – С. 74–76.

237. Векторы развития дошкольного образования в условиях современных вызовов: аналитический доклад / И. В. Абанкина, Я. Я. Михайлова, А. К. Нисская и др. – М.: НИУ ВШЭ, 2022. – 112 с.

238. Венгеров А. Б. Теория государства и права: учебник / А. Б. Венгеров. – 16-е изд., стер. – М.: Дашков и К°, 2024. – 608 с.

239. Вечканова И. Г. Взаимодействие с семьей ребенка с ограниченными возможностями здоровья в консультативном центре / И. Г. Вечканова, О. В. Югова // Специальное образование. – 2020. – № 3 (59). – С. 85–99.

240. Виладчева М. Н. Вопросы регулирования реализации религиозных образовательных программ / М. Н. Виладчева, И. Ю. Верещак // Правоохранительные органы: теория и практика. – 2024. – № 1(46). – С. 75-77.

241. Виладчева М. Н. Гарантии бесплатности конституционного права на дошкольное образование: проблемы обеспечения и пути совершенствования / М. Н. Виладчева // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2025. – № 2(46). – С. 97-102.

242. Виладчева М. Н. Гарантии общедоступности конституционного права на дошкольное образование в России / М. Н. Виладчева // Право и политика. – 2025. – № 12. – С. 280-295.

243. Виладчева М. Н. Дискуссионные аспекты присмотра и ухода за ребенком в юридической конструкции конституционного права на дошкольное образование / М. Н. Виладчева // Административное и муниципальное право. – 2024. – № 4. – С. 71-94.

244. Виладчева М. Н. К вопросу о регулировании права на дошкольное образование в РФ / М. Н. Виладчева // Университетские правовые диалоги : Материалы Международной научно-практической конференции, Челябинск, 28–29 марта 2024 года. – Челябинск, 2024. – С. 136-139.

245. Виладчева М. Н. Корпоративные детские сады как альтернативная форма реализации права на дошкольное образование в России / М. Н. Виладчева // Право и государство: теория и практика. – 2024. – № 3(231). – С. 240-242.

246. Виладчева М. Н. Механизм реализации конституционного права на дошкольное образование в цифровую эпоху / М. Н. Виладчева // Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития : Сборник статей по итогам Второго Новосибирского международного юридического форума. В 2-х частях, Новосибирск, 20–22 мая 2020 года / Под редакцией Д.А. Савченко, М.В. Громоздиной, М.С. Саламатовой, О.Н. Шерстобоева. Том Часть 1. – Новосибирск: Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ», 2020. – С. 119-124.

247. Виладчева М. Н. О некоторых аспектах реализации конституционного права на дошкольное образование / М. Н. Виладчева // Экономика. Философия. Право. – 2025. – № 3. – С. 44-46.

248. Виладчева М. Н. Особенности сферы дошкольного образования в условиях цифровизации / М. Н. Виладчева // Проблемы взаимодействия публичного и частного права при регулировании цифровизации экономических отношений : Материалы III Международной научно-практической конференции, Екатеринбург, 17 ноября 2020 года / Отв. за выпуск М.А. Задорина, отв. редактор Г.З. Мансуров. – Екатеринбург: Уральский государственный экономический университет, 2020. – С. 18-22.

249. Виладчева М. Н. Право на дошкольное образование и воспитание: конституционно-правовой аспект / М. Н. Виладчева // Проблемы обеспечения,

реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. – 2016. – № 5. – С. 37-40.

250. Виладчева М. Н. Право на образование: проблемы реализации дошкольного образования и воспитания в Российской Федерации / М. Н. Виладчева // Реализация основ конституционного строя в государственной политике Российской Федерации: теория и практика конституционного, муниципального и международного права. – Екатеринбург : Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» Уральский институт управления - филиал Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2017. – С. 104-106.

251. Виладчева М. Н. Правовые аспекты цифровизации дошкольного образования в Российской Федерации / М. Н. Виладчева // Тенденции развития электронного образования в России и за рубежом : Материалы I Международной научно-практической конференции, Екатеринбург, 15 мая 2020 года. – Екатеринбург: Уральский государственный экономический университет, 2020. – С. 31-35.

252. Виладчева М. Н. Проблемные аспекты правового регулирования семейного дошкольного образования в Российской Федерации: опыт муниципалитетов / М. Н. Виладчева // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2024. – № 2(42). – С. 122-125.

253. Виладчева М. Н. Реализация конституционного права на дошкольное образование в РФ / М. Н. Виладчева // Взаимодействие власти, бизнеса и общества в правотворческой деятельности : Материалы XIII Международной научно-практической конференции, Саратов, 02 июля 2020 года. – Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2020. – С. 52-55.

254. Виладчева М. Н. Реализация права на образование в нормах Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / М. Н. Виладчева, А. В. Савоськин // Советник юриста. – 2015. – № 2. – С. 51-58.

255. Виладчева М. Н. Регулирование конституционного права на дошкольное образование в Российской Федерации в условиях цифровой среды /

М. Н. Вилачева // Молодежь. Наука. Современность : сборник статей, Воткинск, 10 апреля 2020 года / филиал ФГБОУ ВО «УдГУ» в г. Воткинске; науч. ред. Н.Н. Сергеев. – Воткинск: Издательский центр «Удмуртский университет», 2020. – С. 11-14.

256. Вилачева М. Н. Роль права на дошкольное образование в системе конституционных прав и свобод / М. Н. Вилачева // Гражданин. Выборы. Власть. – 2022. – № 3(25). – С. 64-71.

257. Вилачева М. Н. Сравнительный анализ правового регулирования права на дошкольное образование в Российской Федерации и за рубежом / М. Н. Вилачева // Право и государство: теория и практика. – 2025. – № 5. – С. 287-290.

258. Вилачева М. Н. Структура правомочий субъективного права на дошкольное образование в Российской Федерации / М. Н. Вилачева // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2021. – № 4(32). – С. 100-105.

259. Витрук Н. В. Верность Конституции: монография / Н. В. Витрук. – 2-е изд. – М.: РГУП, 2016. – 272 с.

260. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности: монография / Н. В. Витрук. – М.: Инфра-М, 2008. – 448 с.

261. Витрук Н. В. Социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод граждан // Конституционный статус личности в СССР. – М.: Юрид. лит., 1980. – С. 195–210.

262. Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1972. – 300 с.

263. Галеева А. В. Реализация субъективного публичного права на дошкольное образование в Российской Федерации / А. В. Галеева // Молодой ученый. – 2019. – № 15 (253). – С. 94–96.

264. Герасимова Е. В. Основные направления развития дошкольного образования в рамках ФГОС ДО / Е. В. Герасимова, Ю. С. Фролова // Управление дошкольным образовательным учреждением. – 2021. – № 6. – С. 20–25.

265. Гилязова А. В. Корпоративный детский сад как форма социальной поддержки семей сотрудников коммерческих организаций / А. В. Гилязова, Ю. А. Митаева // Социальные, педагогические и правовые аспекты защиты прав ребенка

в современных условиях: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Липецк, 2 ноября 2022 г.). – Липецк: Липецкий гос. пед. ун-т имени П. П. Семенова-Тян-Шанского, 2022. – С. 49–51.

266. Гогоберидзе А. Г. Основы разработки системы мониторинга качества дошкольного образования / А. Г. Гогоберидзе, С. А. Езопова // Человек и образование. – 2012. – № 4 (33). – С. 81–85.

267. Григорьев М. А. Теоретические основы конституционного права граждан на информацию в Российской Федерации / М. А. Григорьев // Бизнес в законе. – 2008. – № 4. – С. 185–187.

268. Гришаев С. П. Постатейный комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / С. П. Гришаев. – 2-е изд., перераб. и доп. // СПС «КонсультантПлюс».

269. Гришаева Ю. И. Конституционно-правовые основы права граждан на информацию и на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления / Ю. И. Гришаева // Юрист. – 2007. – № 6. – С. 33–36.

270. Гулин Е. В. Права человека: учебное пособие / Е. В. Гулин. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2013. – 174 с.

271. Давидович А. Об актуальных проблемах системы дошкольного образования / А. Давидович // Пралеска. – 2023. – № 2 (378). – С. 7–11.

272. Давтян Г. А. Право граждан Российской Федерации на образование: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Давтян Гурген Артурович. – М.: Рос. акад. народн. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ, 2012. – 200 с.

273. Дергунов А. А. Преимущественное право, внеочередное право, первоочередное право, приоритетное право: единство, различие, взаимосвязь / А. А. Дергунов // Вестник СГЮА. – 2023. – № 3 (152). – С. 54–63.

274. Дозорцев В. А. Информация как объект исключительного права / В. А. Дозорцев // Дело и право. – 1996. – № 4. – С. 27–38.

275. Дольникова Л. А. Конституционное право на образование советских граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Дольникова Людмила Александровна. – Саратов, 1984. – 15 с.

276. Дольникова Л. А. Конституционное право на образование советских граждан: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Дольникова Людмила Александровна. – Саратов, 1984. – 187 с.

277. Душкина М. Р. Взаимосвязь структуры Я-концепции ребенка и специфики внутрисемейных отношений: дис. ... канд. психол. наук. 19.00.07 / Душкина Майя Рашидовна. – М.: Ин-т дошк. образования и семейного воспитания Рос. акад. образования, 2003. – 196 с.

278. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства: монография / Л. Дюги. – М.: ИНФРА-М, 2018. – 427 с.

279. Егупова М. А. Конституционно-правовой механизм обеспечения права на образование лиц с ограниченными возможностями здоровья: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Егупова Марина Александровна. – Ростов н/Д: Южный федер. ун-т, 2012. – 226 с.

280. Емельянова И. Н. Функции воспитания в Российской системе образования: контент-анализ государственных документов / И. Н. Емельянова, О. А. Теплякова // Синописис современного образования: материалы первого российско-китайского международного пед. форума с дистанционным участием (Шэньчжэнь, 25–26 апреля 2024 г.). – Ульяновск: Зебра, 2024. – С. 168–171.

281. Еремина О. Ю. Правовые основы методологии оценки деятельности образовательных организаций в Российской Федерации / О. Ю. Еремина // Журнал российского права. – 2015. – № 6. – С. 82–97.

282. Ерохина Е. В. Семейно-правовое представительство по законодательству Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Ерохина Елена Васильевна. – Казань: Казан. гос. ун-т им. В.И. Ульянова-Ленина, 2007. – 181 с.

283. Жигалов С. В. Конституционные конструкции прав и обязанностей получения образования / С. В. Жигалов, М. В. Матвеева // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2021. – № 3 (46). – С. 27–39.

284. Жилина А. И. Государственно-общественное управление образованием: миф или реальность? / А. И. Жилина // Царскосельские чтения. – 2013. – № XVII.

285. Журавлева И. А. Системный анализ государственной политики в сфере дошкольного и общего образования / И. А. Журавлева // Социология. – 2022. – № 3. – С. 61–74.

286. Задворная М. С. Исследование качества деятельности консультационных центров, функционирующих в дошкольных образовательных организациях / М. С. Задворная // Проблемы современного педагогического образования. – 2020. – № 67-1. – С. 95–100.

287. Задорина М. А. Конституционное право на среднее профессиональное образование в Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Задорина Мария Андреевна. – Екатеринбург: Уральская гос. юрид. акад., 2018. – 255 с.

288. Зимняя И. А. Педагогическая психология: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по педагогическим и психологическим направлениям и специальностям / И. А. Зимняя. – 3-е изд., пересмотр. – М.: Изд-во Московского психолого-социального ин-та; Воронеж: МОДЭК, 2010. – 447 с.

289. Ибука М. После трех уже поздно / Масару Ибука; с предисл. Макото Ибуки; пер. с англ. Н. А. Перовой. – 5-е изд., испр. – М.: Альпина нон-фикшн, 2014. – 223 с.

290. Ивакина Д. С. Особенности конституционного права человека и гражданина на образование в Российской Федерации / Д. С. Ивакина // Право и образование. – 2015. – № 2. – С. 11–17.

291. Иванова Е. Ф. Защита прокурором прав несовершеннолетних при проведении вакцинации и иммунодиагностики посредством административного судопроизводства / Е. Ф. Иванова // КриминалистЪ. – 2025. – № 4. – С. 123–131.

292. Иноятова А. Важность дошкольного образования / А. Иноятова, Н. Н. Зубайдова // *Science and Education*. – 2023. – № 12. – С. 546–549.

293. Инфантиди Г. А. Конституционные основы правового статуса ребенка в России / Г. А. Инфантиди, С. В. Галян // *Новый университет. Сер. Экономика и право*. – 2016. – № 3 (61). – С. 74–75.

294. Иоффе О. С. Советское гражданское право / О. С. Иоффе. – М.: Юрид. лит., 1967. – 494 с.

295. Кабалкин А. Ю. Социально-экономические права советских граждан (в отраслях права цивилистического профиля) / А. Ю. Кабалкин; отв. ред. В. М. Чхиквадзе; АН СССР, Ин-т государства и права. – М.: Наука, 1986. – 208 с.

296. Казакова Е. А. Адаптация детей к пребыванию в ДОО в условиях группы кратковременного пребывания / Е. А. Казакова // *Молодой ученый*. – 2019. – № 7 (245). – С. 157–159.

297. Канакова А. Е. Свобода труда и право на труд в Конституции Российской Федерации: содержание и соотношение конституционных категорий / А. Е. Канакова // *Алтайский юридический вестник*. – 2016. – № 2 (14). – С. 29–33.

298. Ким А. И. Конституционные нормы и их классификация / А. И. Ким // *Актуальные проблемы государства и права в современный период*. – Томск: Изд-во Томского ун-та, 1981. – С. 3–4.

299. Киреев В. В. Конституционно-правовой статус детей, оставленных без попечения родителей в учреждениях родовспоможения / В. В. Киреев, А. Ю. Маркина // *Балтийский гуманитарный журнал*. – 2017. – Т. 6. – № 2 (19). – С. 220–222.

300. Кирилловых А. А. Механизм «регуляторной гильотины» в образовании: проблемы и перспективы практической реализации в деятельности Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки / А. А. Кирилловых // *Актуальные проблемы российского права*. – 2022. – № 4. – С. 37–45.

301. Киселева О. М. Поощрение как метод правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Киселева Ольга Михайловна. – Саратов, 2000. – 198 с.

302. Кистяковский Б. А. Философия и социология права / Б. А. Кистяковский. – СПб.: Изд-во Рус. Христиан. гуманитарн. ин-та, 1998. – 798 с.

303. Кичалюк О. Н. Конституционно-правовое регулирование права на общедоступность и бесплатность дошкольного образования в Российской Федерации / О. Н. Кичалюк, В. В. Богданова // Science Time. – 2014. – № 12. – С. 216–220.

304. Клишас А. А. Социальное государство: монография / А. А. Клишас. – М.: Международные отношения, 2017. – 269 с.

305. Ключевые проблемы реализации ФГОС дошкольного образования по итогам исследования с использованием «Шкал для комплексной оценки качества образования в дошкольных образовательных организациях» / И. М. Реморенко, И. Б. Шиян, О. А. Шиян [и др.] // Современное дошкольное образование: теория и практика. – 2017. – № 2 (74). – С. 16–31.

306. Клячко Т. Л. Дошкольное образование: доступность и качество / Т. Л. Клячко, Е. А. Семионова, Г. С. Токарева // Отечественная и зарубежная педагогика. – 2019. – Т. 1. – № 6 (63). – С. 20–37.

307. Kozhevnikov O. A. On the Need for the Transformation of Preschool Education in the Digital Age / O. A. Kozhevnikov, M. N. Vilacheva // International Scientific Conference “Digitalization of Education: History, Trends and Prospects” (DETP 2020) : Proceedings of the International Scientific Conference “Digitalization of Education: History, Trends and Prospects” (DETP 2020), Yekaterinburg, 23–24 апреля 2020 года. Vol. 437. – Yekaterinburg: Atlantis Press, 2020. – P. 733-737.

308. Кожевников О. А. Органы местного самоуправления в новой структуре единой системы публичной власти: вопросы нормативной регламентации / О. А. Кожевников // Вестник БелЮИ МВД России. – 2022. – № 1. – С. 69–72.

309. Кожевников О. А. Право некоммерческих организаций в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Кожевников Олег Александрович. – Екатеринбург, 2008. – 346 с.

310. Кожокарь С. В. Социализация дошкольников в свете федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования / С. В. Кожокарь // Конференциум АСОУ: сборник научных трудов и материалов научно-практических конференций. – 2023. – № 1. – С. 213–218.

311. Козлов А. В. Меры государственной поддержки семей в современном обществе / А. В. Козлов. – М.: Демографическая стабильность, 2021. – 280 с.

312. Козлова Е. И. Конституционное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2023. – 578 с.

313. Кокотов А. Н. Государственная власть и местное самоуправление в территориальной организации субъектов Российской Федерации / А. Н. Кокотов // Государство и право. – 2016. – № 11. – С. 43–50.

314. Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право / А. Н. Кокотов. – М.: Юристъ, 2004. – 192 с.

315. Кокотов А. Н. О статусе общественных организаций / А. Н. Кокотов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1993. – № 3. – С. 19–28.

316. Колесникова К. И. Актуальные проблемы реализации государственной политики в сфере образования в муниципальных образованиях Российской Федерации / К. И. Колесникова, О. И. Антонова // Alma Mater (Вестник высшей школы). – 2022. – № 9. – С. 26–32.

317. Колосов Ю. М. Массовая информация и международное право / Ю. М. Колосов. – М.: Междунар. отношения, 1974. – 166 с.

318. Комплексный подход в решении задач воспитания, образования и развития личности ребенка дошкольного возраста / Л. М. Завернина, Е. П. Манаева, Т. В. Краснова, В. В. Обидина // Актуальные проблемы начального, дошкольного и специального образования (в рамках Года культурного наследия народов России) (Коломна, 16–17 ноября 2022 г.) / под ред. Т. Ю. Макашиной. – Коломна: Гос. соц.-гум. ун-т, 2022. – С. 31–34.

319. Кононов П. И. Проблемы административного права и процесса: монография / П. И. Кононов. – Киров: Аверс, 2013. – 391 с.

320. Конституционное право России: учебник / А. В. Безруков и др.; отв. ред. А. Н. Кокотов и М. И. Кукушкин. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – 543 с.

321. Конституционное право: энцикл. слов. / отв. ред. и рук. авт. кол. С. А. Авакьян. – М.: НОРМА: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. – 675 с.

322. Концепция развития дошкольного образования до 2030 года: задачи и инструменты реализации в условиях единого образовательного пространства / А. Г. Гогоберидзе, Е. И. Изотова, С. А. Езопова, В. А. Новицкая // Современное дошкольное образование. – 2023. – № 4 (118). – С. 22–34.

323. Корнеев А. А. Публично-правовое регулирование цифровой трансформации образования: дис. ... канд. юрид. наук: 5.1.2 / Корнеев Андрей Алексеевич. – М.: НИУ «Высшая школа экономики», 2024. – 162 с.

324. Косова О. Ю. Предмет семейного права и семейное законодательство / О. Ю. Косова // Государство и право. – 2000. – № 7. – С. 71–78.

325. Кравец И. А. Формирование российского конституционализма: Проблемы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Кравец Игорь Александрович. – Екатеринбург: Уральская гос. юрид. акад., 2002. – 48 с.

326. Красавчиков О. А. Гражданские организационно-правовые отношения / О. А. Красавчиков // Советское государство и право. – 1966. – № 10. – С. 50–57.

327. Красавчикова Л. О. Понятие и система личных, не связанных с имущественными прав граждан (физических лиц) в гражданском праве Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03. – Екатеринбург, 1994. – 435 с.

328. Кроер Е. В. Основные итоги мониторингового исследования в области реализации Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования / Е. В. Кроер, О. В. Слонимская // Стандарты и мониторинг в образовании. – 2021. – Т. 9. – № 3. – С. 3–12.

329. Крусс В. И. Конституционализация права: основы теории: монография / В. И. Крусс. – М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2016. – 239 с.

330. Купцова О. В. Правовое положение малолетнего: отдельные вопросы теории / О. В. Купцова // Сибирский антропологический журнал. – 2022. – Т. 6. – № 3. – С. 161–169.

331. Купцова О. В. Семейно-правовой статус родителя: отдельные вопросы теории и практики / О. В. Купцова // Семейное и жилищное право. – 2021. – № 1. – С. 3–6.

332. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М.: Проспект, 2013. – 669 с.

333. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев; АН СССР; Ин-т государства и права. – М.: Юрид. лит., 1972. – 280 с.

334. Лазарев В. В. Теория государства и права: учеб. для бакалавров. / В. В. Лазарев, С. В. Липень; Моск. гос. юрид. акад. им. О. Е. Кутафина. – М.: Юрайт, 2012. – 634 с.

335. Лапаева В. В. Эффективность закона и методы ее изучения / В. В. Лапаева // Эффективность закона. Методология и конкретные исследования. – М., 1997. – С. 28–44.

336. Лейбо Ю. И. Научно-практический комментарий к главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» / Ю. И. Лейбо, Г. П. Толстопятенко, К. А. Экштайн; под ред. К. А. Экштайна. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЭКОМ, 2000. – 447 с.

337. Летова Н. В. Семейный статус ребенка: проблемы теории и практики: монография / Н. В. Летова. – М.: Проспект, 2021. – 144 с.

338. Либанова С. Э. Обеспечение конституционных прав и свобод человека при помощи новейших информационных технологий / С. Э. Либанова, Е. В. Былинкина // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2021. – № 1 (53). – С. 28–34.

339. Либанова С. Э. Проблемы правового регулирования в сфере государственного контроля и надзора: комплаенс / С. Э. Либанова //

Регулирование правоотношений в сфере публичного управления: вопросы теории и практики (к 25-летию Российского государственного университета правосудия): сб. материалов Международ. науч.-практ. конф. (Санкт-Петербург, 21 апреля 2023 г.). – Санкт-Петербург: Центр научно-производственных технологий «Астерион», 2023. – С. 156–162.

340. Либанова С. Э. Категории «субъективное право» и «законный интерес» в свете реализации статей 15 и 79 Конституции Российской Федерации / С. Э. Либанова // Вестник Сургутского государственного университета. – 2020. – № 2 (28). – С. 40–49.

341. Лисицына Е. С. Право на информацию и информационную деятельность в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Лисицына Елена Сергеевна. – М.: Моск. гос. соц. ун-т, 2003. – 214 с.

342. Лихтер П. Л. «Правовая категория "общее благо" в интерпретации Конституционного Суда Российской Федерации» / П. Л. Лихтер // Lex Russica (Русский закон). – 2019. – № 4 (149). – С. 78–84.

343. Лихтер П. Л. Институт уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Лихтер Павел Леонидович. – Пенза: Пенз. гос. ун-т, 2016. – 199 с.

344. Логинова С. В. Взаимодействие индивидуально-психологических и семейных факторов психологического благополучия детей дошкольного возраста: дис. ... канд. псих. наук. 19.00.13 / Логинова Светлана Васильевна. – Новосибирск, 2018. – 154 с.

345. Ломовцева Я. Р. Понятие и признаки нематериальных благ / Я. Р. Ломовцева // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2022. – № 2. – С. 128–130.

346. Лунина О. Н. Присмотр и уход за детьми. Что нового? / О. Н. Лунина // Учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2015. – № 8.

347. Лыскова И. В. Федеральная образовательная программа дошкольного образования – единое ядро содержания дошкольного образования / И. В. Лыскова // Источник. – 2023. – № 2 (118). – С. 16–17.

348. Любутов Н. А. Конституционное право граждан на объединение: правовая природа и механизм реализации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Любутов Николай Андреевич; Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики. – М., 2011. – 244 с.

349. Мазанова О. Н. Конституционно-правовая актуализация института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации / О. Н. Мазанова, Н. В. Наумова. – Владимир: Владимирский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2023. – 144 с.

350. Майорова М. С. Конституционно-правовой статус ребенка в Российской Федерации и проблемы его реализации / М. С. Майорова, Е. Н. Луконин, И. Г. Луконина // Nauka-Rastudent.ru. – 2016. – № 4. – С. 28.

351. Малявкина Н. В. К вопросу о конкурирующей компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления / Н. В. Малявкина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2013. – № 4. – С. 15–18.

352. Мананкова Р. П. Правовые проблемы членства в семье / Р. П. Мананкова. – Томск: Национальный иссл. Томский гос. ун-т, 1985. – 143 с.

353. Матузов Н. И. Правовая система и личность / Н. И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратовск. ун-та, 1987. – 293 с.

354. Матузов Н. И. Теория государства и права: учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – 5-е изд. – М.: Дело, 2022. – 528 с.

355. Матюшева Т. Н. Конституционное право на образование и гарантии его реализации детьми со специальным социальным статусом в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Матюшева Татьяна Николаевна. – М.: Российская академия правосудия, 2012. – 419 с.

356. Матюшева Т. Н. Конституционное право человека и гражданина на образование в Российской Федерации: становление и развитие понятия / Т. Н. Матюшева // Современное право. – 2009. – № 1. – С. 18.

357. Матюшева Т. Н. Правовой статус гражданина Российской Федерации в сфере образования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Матюшева Татьяна Николаевна. – Волгоград, 1999. – 187 с.

358. Меншиков А. А. Административно-правовое регулирование образования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Меншиков Алексей Анатольевич. – М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 1998. – 160 с.

359. Мещерягина В. А. Право граждан на обращение в органы исполнительной власти Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Мещерягина Вероника Александровна. – Екатеринбург: Уральская гос. юрид. акад., 2018. – 222 с.

360. Мещерягина В. А. Юридическая природа конституционного права на обращение как субъективного права / В. А. Мещерягина // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 10. – С. 71–77.

361. Михайловская И. Б. Права человека и социально-политические процессы в посткоммунистической России / И. Б. Михайловская, Е. Ф. Кузьминский, Ю. Н. Мазаев. – М.: Проект. группа по правам человека, 1997. – 78 с.

362. Михеева Е. В. Обзор примерных образовательных программ, разработанных в соответствии с ФГОС ДО / Е. В. Михеева // Современное дошкольное образование. Теория и практика. – 2015. – № 3. – С. 40–49.

363. Михеева Л. Ю. Опекa и попечительство: теория и практика / Л. Ю. Михеева; под ред. Р. П. Мананковой. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 368 с.

364. Морозова И. С. Льготы в Российском праве (вопросы теории и практики) дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Морозова Инна Сергеевна. – Саратов, 1999. – 185 с.

365. Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник / Л. А. Морозова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2020. – 463 с.
366. Мякина С. Б. О некоторых аспектах дошкольного образования Берлина: краткая характеристика, сравнительный анализ и международный опыт / С. Б. Мякина, О. В. Поликашина // Наука и школа. – 2018. – № 2. – С. 69–74.
367. Назарова О. Ю. О природе права на образование / О. Ю. Назарова // Вестник ТГПУ. – 1999. – Вып. 3 (13). – Сер.: Гуманитарные науки (правоведение). – С. 24–25.
368. Невзгодина Е. Л. Представительство как межотраслевой институт / Е. Л. Невзгодина // Вестник Омского университета. – 2006. – № 2 (40). – С. 127–130.
369. Невзгодина Е. Л. Представительство по советскому гражданскому праву / Е. Л. Невзгодина. – Томск: Изд-во Томского ун-та, 1980. – 156 с.
370. Нестеров А. В. Оригинальность и уникальность контента и оригинала / А. В. Нестеров // Право интеллектуальной собственности. – 2016. – № 4. – С. 4–8.
371. Нечаева А. М. Семейное право: актуальные проблемы теории и практики / А. М. Нечаева. – М.: Юрайт-Издат, 2007. – 280 с.
372. Никитина И. Ф. Конституционная характеристика права на образование / И. Ф. Никитина // Право и образование. – 2003. – № 1. – С. 29–36.
373. Норбекова Ю. С. Защита прав женщин и детей через призму брачного договора / Ю. С. Норбекова // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2016. – № 1. – С. 14–17.
374. Образовательное право: учебное пособие / М. В. Ожиганова. – Екатеринбург: Изд-во Рос. гос. проф.-пед. ун-та, 2021. – 144 с.
375. Общая теория права. Курс в двух томах / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – 360 с.
376. Общая теория советского права / под ред. д-ра юрид. наук С. Н. Братуся и д-ра юрид. наук И. С. Самощенко. – М.: Юрид. лит., 1966. – 491 с.

377. Объекты гражданских и семейных прав по законодательству Российской Федерации: монография / отв. ред. Ю. Ф. Беспалов. – М.: Проспект, 2019. – 448 с.

378. Окрепилов В. В. Процессы урбанизации в контексте закономерностей пространственного развития муниципальных образований, находящихся в зоне влияния крупных мегаполисов / В. В. Окрепилов, С. В. Кузнецов, Н. М. Межевич, М. В. Свириденко // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2019. – № 4. – С. 42–52.

379. Основы философии права / Н. Н. Алексеев; отв. ред.: Д. В. Масленников, В. П. Сальников. – СПб.: Изд-во Санкт-Петерб. юрид. ин-та, 1998. – 216 с.

380. Певцова И. Е. Право ребенка на семью / И. Е. Певцова // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 12. – С. 63–65.

381. Петросян Т. Э. Конституционное право на образование в России и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Петросян Том Эдвардович. – М.: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ, 2014. – 24 с.

382. Пискунова О. В. Формы реализации права: дискуссионные вопросы общетеоретической трактовки / О. В. Пискунова // Вестник экономики, права и социологии. – 2020. – № 3. – С. 110–113.

383. Поваров Ю. С. Предприятие как объект гражданских прав: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Поваров Юрий Сергеевич. – Самара, 2000. – 249 с.

384. Поливанова К. Н. Семейное образование в России и за рубежом / К. Н. Поливанова, К. А. Любичкая // Современная зарубежная психология. – 2017. – Т. 6. – № 2. – С. 72–80.

385. Права человека: учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. – 3-е изд., перераб. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. – 512 с.

386. Правовое регулирование сферы образования в Российской Федерации: типовой научно-методический комплекс для государственных и муниципальных служащих / Н. В. Путило, Е. В. Пуляева, Н. С. Волкова [и др.]. – М., 2015.

387. Пресняков М. В., Куницина О. А. Конституционный принцип свободы: формы и виды реализации / М. В. Пресняков, О. А. Куницина // Гражданин и право. – 2012. – № 8. – С. 36–50.

388. Применение положений части первой ГК РФ при регулировании семейных отношений: проблема соотношения гражданского и семейного законодательства: монография / отв. ред. Ю. Ф. Беспалов. – М.: РГ-Пресс, 2020. – 240 с.

389. Разуваев Н. В. Конституционные основы деятельности некоммерческих организаций по производству общественных благ / Н. В. Разуваев // Теоретическая и прикладная юриспруденция. – 2020. – № 1. – С. 28–35.

390. Регеда Е. В. К вопросу о правовой сущности коллективных прав / Е. В. Регеда // Бизнес в законе. – 2009. – № 1. – С. 48–50.

391. Репьев А. Г. Льготы в законодательстве, юридической науке и практике / А. Г. Репьев // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2021. – Т. 12. – № 1. – С. 224–245.

392. Рубинчик Ю. С. Этапы развития советской системы дошкольного образования / Ю. С. Рубинчик // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2015. – Т. 2. – № 11. – С. 321–324.

393. Рукавишников С. М. Механизм административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров: дис. ... д-ра юрид. наук: 5.1.2 / Рукавишников Сергей Михайлович. – Саратов: Саратовская гос. юрид. академия, 2025. – 537 с.

394. Румянцева Т. С. Конституционное право на образование в социалистических странах / Т. С. Румянцева; отв. ред. Б. А. Страшун Б. А. – М.: Наука, 1987. – 126 с.

395. Рустикова Г. С. Правовое обеспечение цифровой трансформации образования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 5.1.2 / Рустикова Галина Сергеевна. – М.: Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), 2024. – 217 с.

396. Савоськин А. В. Отзыв о деятельности органа власти / А. В. Савоськин // Законодательство. – 2016. – № 7. – С. 40–44.

397. Серова И. Н. Проблемы адаптации к детскому саду у детей раннего возраста: анализ и рекомендации / И. Н. Серова // Вестник ПСТГУ. Сер. 4. Педагогика. Психология. – 2016. – № 2 (41). – С. 106–117.

398. Сивинцева О. В. Проблема доступности дошкольного образования: управленческий аспект / О. В. Сивинцева, Ю. В. Бороздина // *Ars Administrandi* (Искусство управления). – 2020. – Т. 12. – № 3. – С. 502–526.

399. Скопец П. С. Государственно-правовое регулирование конституционного права граждан России на информацию и его ограничений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02, 12.00.14 / Скопец Павел Сергеевич. – Санкт-Петербург: С.-Петербур. гуманитар. ун-т профсоюзов, 2006. – 24 с.

400. Смирнова Д. Д. К вопросу о реализации права на дошкольное образование / Д. Д. Смирнова // Евразийский юридический журнал. – 2018. – № 7 (122). – С. 88–90.

401. Смирнова М. В. Конституционное право на образование и гарантии его реализации в негосударственных общеобразовательных учреждениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Смирнова Мария Владимировна; Рос. акад. правосудия. – Москва, 2006. – 26 с.

402. Соколов, А. Ю. Проблемы развития конституционно-правовой политики Российской Федерации в сфере образования в условиях регионализации / А. Ю. Соколов, В. С. Хижняк // Журнал российского права. – 2023. – Т. 27, № 6. – С. 34-48.

403. Сологуб А. Ю. Конституционно-правовая защита прав ребенка в Российской Федерации / А. Ю. Сологуб // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2011. – № 4. – С. 175–177.

404. Солодкова М. И. Технология организации независимой оценки качества образовательной деятельности дошкольных образовательных организаций / М. И. Солодкова, И. Д. Борченко, А. В. Машуков, Г. В. Яковлева // Современное педагогическое образование. – 2018. – № 4.

405. Спасская В. В. Правовое регулирование образовательных отношений: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Спасская Вероника Всеволодовна. – М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 2007. – 375 с.
406. Стальгевич А. К. Некоторые вопросы теории социалистических правовых отношений / А. К. Стальгевич // Советское государство и право. – 1957. – № 2. – С. 23–32.
407. Старикова Л. Д. О соотношении понятий «воспитание» и «обучение» / Л. Д. Старикова // Вестник Челябинского государственного педагогического университета. – 2010. – № 1. – С. 194–202.
408. Старкин Н. Ю. Конституционное право граждан на объединение и проблемы его реализации в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Старкин Никита Юрьевич. – Пенза: Пенз. гос. ун-т, 2018. – 21 с.
409. Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности / М. С. Строгович. – М.: Наука, 1966. – 252 с.
410. Сухова А. С. Услуги по уходу за детьми: масштабы и факторы потребления российскими семьями / А. С. Сухова // The Journal of Social Policy Studies. – 2012. – № 9 (4). – С. 473–494.
411. Сырых В. М. Введение в теорию образовательного права / В. М. Сырых. – М.: Готика, 2002. – 400 с.
412. Сырых В. М. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» как предтеча Кодекса РФ об образовании: шаг вперед, три назад / В. М. Сырых // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2013. – Т. 8. – С. 43.
413. Сычева Е. Б. Инфраструктура дошкольных учреждений. Испытание временем / Е. Б. Сычева // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. – 2012. – № 2. – С. 50–52.
414. Сюзарева И. Ф. Организационно-правовые формы юридических лиц в сфере образования: проблемы гармонизации законодательства / И. Ф. Сюзарева // Гражданское право. – 2021. – № 1. – С. 40–43.

415. Тарасова А. Н. Грантовая поддержка проектов социально ориентированных некоммерческих организаций Свердловской области / А. Н. Тарасова, А. В. Ижик // Теория и практика общественного развития. – 2021. – № 11 (165). – С. 78–85.

416. Тарасова Н. М. Метод М. Монтессори: от теории к практике / Н. М. Тарасова // Вестник Таганрогского института имени А. П. Чехова. – 2017. – № 1. – С. 129–133.

417. Темникова Н. А. Реализация и защита личных неимущественных прав ребенка в семейном праве России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Темникова Наталья Александровна. – Екатеринбург: Уральская гос. юрид. акад., 2006. – 197 с.

418. Теория государства и права: курс лекций / М. И. Байтин, В. В. Борисов, Ф. А. Григорьев и др.; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М.: Юристъ, 2004 – 767 с.

419. Теплякова О. А. Конституционное право на образование и его обеспечение в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Теплякова Ольга Андреевна. – Тюменский гос. ун-т. – Тюмень, 2005. – 200 с.

420. Теплякова О. А. Конституция России и воспитательные приоритеты образовательной политики / О. А. Теплякова // IV Сибирские правовые чтения: государство и право в условиях глобальных ограничений: сб. ст. по итогам Международ. науч.-практ. конф. (Тюмень, 30 октября 2020 г.). – Тюмень: Тюменский гос. ун-т, 2021. – С. 329–334.

421. Теплякова О. А. Правовой статус и функции органов опеки и попечительства / О. А. Теплякова // Lex Russica (Русский закон). – 2016. – № 10 (119). – С. 142–154.

422. Тихомиров Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика / Ю. А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2010. – 400 с.

423. Тогузаева Е. Н. О соотношении понятий «Информирование», «Информационное обеспечение», «Информационная деятельность» // Изв. Саратовского университета. Сер. Экономика. Управление. Право. – 2011. – № 2. – С. 112–113.

424. Трофимова Т. В. Системный подход к классификации личных неимущественных прав в гражданском праве / Т. В. Трофимова // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2008. – № 3 (16). – С. 179–183.

425. Тухватуллин Т. А. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в современных условиях: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т. А. Тухватуллин; Академия Генер. прокуратуры РФ. – М., 2012. – 26 с.

426. Упоров И. В. Право человека на образование и полномочия органов местного самоуправления по обеспечению его дошкольной составляющей / И. В. Упоров // Дневник науки. – 2021. – № 4 (52).

427. Федорова О. В. Уполномоченный по правам ребенка: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Федорова Олеся Валерьевна. – Омск: Омский гос. ун-т, 2017. – 198 с.

428. Федотова Л. Е. Преемственность уровней образования в условиях ФГОС / Л. Е. Федотова // Здоровье – основа человеческого потенциала: проблемы и пути их решения. – 2020. – № 2. – С. 1099–1103.

429. Фомина Е. А. Право на воспитание как разновидность субъективных прав / Е. А. Фомина // Право и политика. – 2002. – № 1. – С. 87–90.

430. Хазов Е. Н. Конституционно-правовое обеспечение организации и деятельности советов по вопросам высшего образования в США / Е. Н. Хазов, Б. В. Николаев, М. Н. Касаткин // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 6. – С. 43–48.

431. Хижняк В. С. Реализация конституционных принципов деятельности органов публичной власти в РФ в контексте цифровизации / В. С. Хижняк // Правовая политика и правовая жизнь. – 2024. – № 3. – С. 51–61.

432. Хижняк В. С. Совершенствование конституционно-правовой политики Российской Федерации в сфере регулирования образовательной деятельности вузов в условиях глобализации и регионализации / В. С. Хижняк // Государство и право. – 2023. – № 8. – С. 124-132.

433. Хорев А. И. Независимая оценка качества образования / А. И. Хорев, Н. А. Шипилова // ТППП АПК. – 2015. – № 3 (7).

434. Хохлова Е. М. Субъективное право и юридическая обязанность в механизме правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Хохлова Елена Михайловна. – Саратов: Саратовская гос. акад. права, 2008. – 169 с.

435. Хуснетдинова Л. М. К вопросу о домашнем насилии в отношении детей / Л. М. Хуснетдинова // Российская юстиция. – 2017. – № 5. – С. 57–59.

436. Цивилизационные аспекты проблемы прав человека (к 75-летию принятия Всеобщей декларации прав человека): сборник статей X Общероссийского годового собрания теоретиков права (г. Москва, 22 февраля 2023 г., Центральный дом ученых) / Т. Я. Хабриева, В. В. Лазарев, А. И. Ковлер [и др.]. – Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма: ИНФРА-М, 2024. – 208 с.

437. Цыганкова Л. А. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления в сфере дошкольного образования / Л. А. Цыганкова // Политика, экономика и инновации. – 2020. – № 4 (33).

438. Цымбулова М. С. Возможность использования шкал ECERS-R для оценки качества деятельности дошкольного образовательного учреждения в рамках ФГОС ДО / М. С. Цымбулова // Вестник Московского университета имени С. Ю. Витте. Сер. 1. Экономика и управление. – 2019. – № 1 (28).

439. Цымбулова М. С. Методика оценки качества деятельности дошкольного образовательного учреждения / М. С. Цымбулова // Вестник Московского университета имени С. Ю. Витте. Сер. 1. Экономика и управление. – 2019. – № 2 (29).

440. Чайкина О. А. Индивидуальная трудовая педагогическая деятельность в свете федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» / О. А.

Чайкина, Т. В. Чиркина // Инфраструктурные отрасли экономики: проблемы и перспективы развития. – 2014. – № 5.

441. Четвернин В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию / В. А. Четвернин. – М.: ИГПАН, 1993. – 140 с.

442. Шайкенов Н. А. Правовое обеспечение интересов личности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Шайкенов Нагашбай Амангалеевич. – Респ. Казахстан. – Алма-Ата: Ин-т гос. и права АН, 1992. – 47 с.

443. Шаназарова Е. В. Основы конституционно-правового статуса несовершеннолетних / Е. В. Шаназарова // Тенденции развития науки и образования. – 2023. – № 95-3. – С. 170–172.

444. Шафир М. А. Компетенция СССР и союзной республики (конституционные вопросы) / М. А. Шафир; АН СССР; Ин-т государства и права. – М.: Наука, 1968. – 227 с.

445. Шевердяев С. Н. Право на информацию: к вопросу о конституционно-правовой сущности / С. Н. Шевердяев // Право и политика. – М.: Nota Bene. – 2001. – № 10. – С. 91–100.

446. Шериев А. М. Субъективные права, свободы и законные интересы как объекты правовой охраны и защиты: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Шериев Альберд Малилович. – Краснодар: Кубан. гос. аграр. ун-т, 2008. – 25 с.

447. Шиян О. А. Новые возможности оценки качества образования: шкалы ECERS-R апробированы в России / О. А. Шиян, Е. В. Воробьева // СДО. – 2015. – № 7. – С. 38–49.

448. Шкатулла В. И. Право и образование / В. И. Шкатулла // Государство и право. – 1997. – № 7. – С. 5–13.

449. Щеголева Н. А. Конституционно-правовой аспект права на информацию / Н. А. Щеголева, П. О. Силаев // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – Т. 10. – № 4. – С. 119–125.

450. Эбзеев Б. С. Введение в Конституцию России: монография / Б. С. Эбзеев. – М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2013. – 560 с.

451. Эбзеев Б. С. Конституция Российской Федерации: прямое действие и условия реализации / Б. С. Эбзеев // Государство и право. – 2008. – № 7. – С. 5–15.

452. Эбзеев Б. С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности / Б. С. Эбзеев. – М.: Норма, 2008. – 384 с.

453. Энгдал И. Шведские педагоги в процессе внедрения образования для устойчивого развития в дошкольном образовании / И. Энгдал, И. Прамлиг Самуэльссон, Е. Эрлемальм-Хагсер // Современное дошкольное образование. – 2022. – № 5 (113). – С. 66–80.

454. Ювенальное право: учебник для вузов / под ред. А. В. Заряева, В. Д. Малкова. – М.: Юстицинформ, 2005. – 317 с.

455. Barnett W. S., and Mass, L. N., 2007. Early childhood programming and economic impact: a comparative analysis of the benefits and costs of a program for older people and policy implications. Review of the Economics of Education, 26, pp. 113–125.

456. Marope, P.T.M.; Kaga, Y. (2015). Investing against Evidence: The Global State of Early Childhood Care and Education (PDF). Paris, UNESCO. pp. 72–73.

457. U.S. Department of Education, Accreditation in the United States. – URL: <https://web.archive.org/web/20211020160234/https://www2.ed.gov/admins/finaid/accred/index.html>

Электронные ресурсы

458. Corporate Kindergarten: How A Montessori Mindset Can Transform Your Business. – URL: <https://www.forbes.com/sites/johnkotter/2015/12/16/corporate-kindergarten-how-a-montessori-mindset-can-transform-your-business/?sh=427255ac6c19>

459. Агентство новостей «Строительный бизнес». – URL: <https://ancb.ru/publication/read/12642>

460. Второй год подряд у региональных парламентариев возникают претензии к работе уполномоченного по правам ребенка // 66.РУ: Электронное сетевое издание. – URL: <https://66.ru/news/society/262107/>

461. Детский сад УрФУ. – URL: <https://urfu.ru/ru/about/units/pp1/detskii-sad-urfu/> (дата обращения: 13.02.2023).

462. Доклад Уполномоченного по правам ребенка в Республике Татарстан за 2024 год. – URL: https://rtdety.tatarstan.ru/file/pub/pub_4155553.pdf

463. Минобрнауки предложило создавать детские комнаты в ВУЗах. – URL: <https://www.rbc.ru/society/11/02/2024/65c8a2c09a7947dd47d641e3>

464. Муниципальное автономное дошкольное образовательное учреждение города Калининграда «Центр развития ребенка – детский сад № 2». – URL: <https://ds002klgd.gosuslugi.ru>

465. Недетская ответственность // Коммерсантъ. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4299156>

466. Новости NSP. – URL: <https://nsp.ru/5716-gcp-ne-po-detski>

467. Официальный сайт Детского центра PREMIUM класса «Hi-гора». – URL: <https://www.hi-gora.ru/>

468. Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях. – URL: <https://bus.gov.ru>

469. Официальный сайт компании Bright Horizons. – URL: <https://www.brighthorizons.com>

470. Официальный сайт Прокуратуры Российской Федерации. – URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf?ysclid=mde6ub37ut223463890>

471. Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. – URL: <http://deti.gov.ru>

472. Портал ВашКонтроль. – URL: <https://vashkontrol.ru/>

473. Почему за корпоративными детскими садами будущее. – URL: <https://snob.ru/selected/entry/120648/>

474. Президент отклонил закон о внесении изменений в закон об общих принципах организации местного самоуправления и в закон об образовании. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53633>

475. Российские компании открывают корпоративные детские сады // Ведомости (Vedomosti). – URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2015/07/08/599649-rossiiskie-kompanii-otkrivayut-korporativnie-detskie-sadi?ysclid=ltonntcs3f320674073>

476. Соглашение о разграничении функций при организации питания воспитанников дошкольного образовательного учреждения от 01.08.2019 № 1275, г. Уфа. – URL: <https://69.obr-rf.ru/wp-content/uploads/2020/06/Договор-с-МАУ-ЦДДП.pdf>

477. Учредительный договор между администрацией Пугачевского муниципального района и муниципальным дошкольным образовательным учреждением «Детский сад "Яблонька"» с. Селезниха Пугачевского района Саратовской области» от 03.09.2012, г. Пугачев. – URL: <https://nsportal.ru/user/130520/page/uchreditelnyy-dogovor>

478. Федеральная служба государственной статистики [сайт]. – URL: <https://rosstat.gov.ru>

479. Частные детские сады с ясельными группами в Самаре // Сайт о развитии и воспитании детей в Самаре Бебинка. – URL: <https://www.bebinka.ru/article/chastnye-detskie-sady-s-yaselnyimi-gruppami-v-samare>

480. Частный детский сад «Тропинки». – URL: <https://tropinkideti.ru/>

Анкета

для проведения опроса родителей (законных представителей) о соблюдении прав детей на получение дошкольного образования в государственных или муниципальных образовательных организациях и об эффективности мер, предпринимаемых для соблюдения прав каждого ребенка на его получение (всего 459 респондентов, проживающих в Свердловской области), в рамках диссертационного исследования Виладовой Марии Николаевны на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Право на дошкольное образование в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование)»

№ п/п	Вопрос	Ответ	Шифр
1.	Было ли обеспечено место в дошкольной образовательной организации по месту жительства для Вашего ребенка в соответствии с установленными требованиями законодательства в сфере образования?	Вашего ребенка обеспечили местом в дошкольной образовательной организации, закрепленной за территорией по месту жительства, – 302 (65 %)	1
		Вашего ребенка не обеспечили местом в дошкольной образовательной организации, закрепленной за территорией по месту жительства, но предложили свободное место в другой дошкольной образовательной организации, не закрепленной за территорией по месту жительства, – 98 (21 %)	2
		Вашего ребенка не обеспечили местом в дошкольной образовательной организации, закрепленной за территорией по месту жительства, и не предложили альтернативу – 59 (14 %)	3
2.	Какие факторы оказывают наибольшее влияние на выбор дошкольной образовательной организации по месту жительства?	Близость дошкольного учреждения к месту жительства – 298 (65 %)	1
		Наличие свободных мест в дошкольных организациях – 115 (25 %)	2
		Социальный статус или приоритетные категории, установленные законодательством (например, дети многодетных семей или дети с ограниченными возможностями) – 46 (10 %)	3
3.	Какие педагогические и социальные последствия могут возникнуть у детей, не обеспеченных местом в дошкольной образовательной организации по месту жительства?	Дети могут испытывать чувство исключенности и недостатка в социальной адаптации, поскольку им не предоставляется возможность общения и игры со сверстниками в структурированной образовательной среде – 184 (40 %)	1
		Они могут отставать в развитии навыков, необходимых для успешной учебы в школе, таких как социальные навыки, концентрация внимания и умение работать в группе, что в долгосрочной перспективе может привести к	2

		ухудшению успеваемости – 138 (30 %)	
		Педагогические и социальные последствия также могут включать ограниченный доступ к ресурсам, необходимым для развития когнитивных и эмоциональных навыков, что может повлиять на их будущее образование и возможности на рынке труда – 137 (30 %)	3
4.	Какие меры могут быть предприняты для устранения неравенства в доступе к дошкольному образованию и обеспечению равных возможностей для всех детей?	Введение государственных программ субсидирования дошкольного образования для семей с низким уровнем дохода – 203 (44 %)	1
		Расширение сети дошкольных учреждений в малонаселенных и отдаленных районах – 148 (33 %)	2
		Разработка и реализация инклюзивных образовательных программ для детей с особыми образовательными потребностями – 108 (23 %)	3
5.	Соблюдается ли право на прием детей в дошкольные образовательные организации с учетом различных возрастных групп (от 2 мес. до 3 лет; от 3 до 6 лет; от 7 до 8 лет)?	Для возрастной группы от 2 месяцев до 3 лет: соблюдено: 70 % не соблюдено: 30 %	
		Для возрастной группы от 3 до 6 лет: соблюдено: 80 % не соблюдено: 20 %	
		Для возрастной группы от 7 до 8 лет: соблюдено: 90 % не соблюдено: 10 %	
6.	Соблюдено ли право приема Вашего ребенка в дошкольную образовательную организацию при смене места жительства?	Соблюдено – 205 (45 %)	1
		Не соблюдено – 147 (32 %)	2
		Место жительства не меняли – 107 (23 %)	3
7.	Каким образом Ваш ребенок был зачислен в дошкольную образовательную организацию?	Зачислен в дошкольную образовательную организацию, закрепленную за территорией по месту жительства, – 202 (44 %)	1
		Зачислен на свободное место в дошкольную образовательную организацию – 151 (33 %)	2
		Зачислен на основании льгот родителей (законных представителей) по обеспечению детей местами в дошкольной образовательной организации – 106 (23 %)	3
8.	В какой степени обеспечивается реализация права детей на дошкольное образование с учетом их индивидуальных потребностей, включая состояние их здоровья, путем интеграции в различные типы дошкольных образовательных групп?	Право реализовано – 298 (65 %)	1
		Право не реализовано – 93 (20 %)	2
		Затрудняюсь ответить – 68 (15%)	3

9.	Какова степень соблюдения прав детей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) и / или инвалидностью на обучение в дошкольных образовательных организациях?	Полностью соблюдены: – 275 человек (60 %)	1
		Частично соблюдены: – 117 человек (25 %)	2
		Не соблюдены: – 67 человек (15 %)	3

Анкета

для проведения опроса педагогов дошкольных образовательных организаций об этнокультурных и языковых особенностях дошкольного образования (всего 117 респондентов, работающих в дошкольных образовательных организациях города Екатеринбурга) в рамках диссертационного исследования Виладовой Марии Николаевны на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Право на дошкольное образование в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование)»

№ п/п	Вопрос	Ответ	Шифр
1	В какой возрастной группе вы работаете в дошкольной образовательной организации?	Если (до 3 лет) – 15 (13 %)	1
		Младшая группа (от 3 до 4 лет) – 20 (17 %)	2
		Средняя группа (от 4 до 5 лет) – 25 (21 %)	3
		Старшая группа (от 5 до 6 лет) – 18 (15 %)	4
		Подготовительная группа к школе (от 6 до 7 лет) – 12 (10 %)	5
		Разновозрастная группа – 10 (9 %)	6
		Семейная группа – 5 (4 %)	7
		Группа краткосрочного пребывания – 8 (7 %)	8
2	Каков этнокультурный состав детей, обучающихся в дошкольных образовательных организациях, в которых Вы работаете?	Коррекционная группа, группа компенсирующей направленности – 4 (3 %)	9
		Российская Федерация – 366 детей (70 %)	1
		Таджикистан – 37 детей (7 %)	2
		Узбекистан – 31 ребенок (6 %)	3
		Казахстан – 26 детей (5 %)	4
		Другие страны СНГ – 10 детей (1 %)	5
		Китай – 16 детей (2 %)	6
Другие страны дальнего зарубежья – 10 (1 %)	7		
3	Каков уровень владения русским языком детьми, обучающимися в дошкольных образовательных организациях, из стран ближнего и дальнего зарубежья?	Таджикистан: 15 детей (40 %) владеют русским языком, 22 ребенка (60 %) имеют ограниченные навыки	1
		Узбекистан: 9 детей (30 %) детей хорошо владеют русским языком, 22 ребенка (70 %) имеют ограниченные навыки	2
		Казахстан: 13 детей (50 %) хорошо владеют русским языком, 13 детей (50 %) имеют ограниченные навыки	3
		Другие страны СНГ: 2 ребенка (20 %) хорошо владеют русским языком, 8 детей (80 %) имеют ограниченные навыки	4
		Китай: 1 ребенок (10 %) хорошо владеют русским языком, 15 детей (90 %) имеют ограниченные навыки	5
		Другие страны дальнего зарубежья: 1 ребенок (10 %) хорошо владеет русским языком, 9 детей (90 %) имеют ограниченные навыки	6

4	Какие конкретные трудности Вы можете отметить при обучении детей из-за незнания русского языка?	Чувство исключенности и недостатка в социальной адаптации – 49 (42 %)	1
		Отставание в развитии навыков – 32 (27 %)	2
		Ограниченный доступ к ресурсам – 36 (31 %)	3
5	Какие изменения в программе поддержки детей, не владеющих русским языком, могли бы улучшить ситуацию с владением русским языком среди обучающихся в Вашей дошкольной образовательной организации?	Увеличение числа занятий с логопедом для интенсивного развития языковых навыков – 35 (30 %)	1
		Расширение использования мультимедийных ресурсов для визуализации и понимания русского языка – 29 (25 %)	2
		Организация дополнительных занятий по русскому языку – 23 (20 %)	3
		Обучение педагогов методикам работы с детьми, не владеющими русским языком, в рамках профессиональной переподготовки – 18 (15 %)	4
		Вовлечение родителей в языковое обучение дома с использованием специально разработанных материалов и рекомендаций – 12 (10 %)	5
6	Считаете ли Вы, что имеет значение, на каком уровне владения русским языком находятся дети при приеме в дошкольные образовательные организации?	Да, это имеет значение для успешной социализации ребенка – 51 (43 %)	1
		Нет, значения не имеет, т. к. с детьми работают специалисты, которые помогут им в освоении языка – 39 (34 %)	2
		Зависит от конкретной ситуации и ресурсов, доступных для поддержки, – 27 (23 %)	3
7	Как Вы считаете, несет ли какие-либо риски для детей применение цифровых технологий в дошкольной образовательной организации, если да, то какие?	Риск увеличения времени, проведенного перед экранами – 30 (26 %)	1
		Возможность развития зависимости от технологий – 25 (21 %)	2
		Потенциальные угрозы безопасности – 24 (20 %)	3
		Риск ухудшения качества взаимодействия – 38 (32 %)	4

**Сравнительная таблица правового регулирования
дошкольного образования в России и зарубежных странах**

Критерий	Страна							
	Россия	Армения	Азербайджан	Беларусь	Казахстан	Узбекистан	Грузия	Эстония
Наличие отдельного Закона о дошкольном образовании	-	+	+	-	-	+	+	-
Возможность получения дошкольного образования без реализации образовательной программы	+	-	-	-	-	-	-	-
Деление возраста субъекта на периоды	-	+	-	+	+	+	+	-
Наличие справки о состоянии здоровья при поступлении	-	+	-	+	+	+	+	+
Возможность реализации образовательной программы в семейной форме (без участия педагога)	+	-	-	-	+	-	-	-
Наличие аттестации (или схожих форм)	-	+	+	-	-	-	+	-
Присмотр и уход отдельно от образования	+	-	-	-	-	+	-	-
Наличие подготовки к школе	-	-	-	+	+	+	+	-

Проект Федерального закона «О дошкольном образовании в Российской Федерации»

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

1. Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются общественные отношения, возникающие в сфере дошкольного образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере дошкольного образования и созданием условий для реализации права на дошкольное образование (далее – отношения в сфере дошкольного образования).

2. Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые, организационные и экономические основы дошкольного образования в Российской Федерации, основные принципы государственной политики Российской Федерации в сфере дошкольного образования, общие правила функционирования системы дошкольного образования и осуществления образовательной деятельности, определяет правовое положение участников отношений в сфере дошкольного образования.

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

Для целей настоящего Федерального закона применяются следующие основные понятия:

1) воспитанники – лица, осваивающие образовательную программу дошкольного образования, в том числе лица, осваивающие основную общеобразовательную программу с одновременным проживанием или нахождением в образовательной организации;

2) дошкольное образование – процесс воспитания, обучения, присмотра и ухода за детьми, нацеленный на их интеллектуальное, духовно-нравственное, этическое, эстетическое и физическое развитие, а также на подготовку к начальному общему образованию;

3) дети дошкольного возраста – воспитанники, осваивающие образовательную программу дошкольного образования;

4) дошкольный возраст – возрастной период от рождения до зачисления в образовательную организацию, реализующую начальное общее образование;

5) детская игровая комната (зона) – организуемое в общественных зданиях (помещениях) установленного типа пространство для организации временного присмотра за детьми без реализации программы дошкольного образования;

6) государственный стандарт дошкольного образования – совокупность обязательных требований к объему, содержанию и качеству образовательно-воспитательного процесса, строительству и оснащению дошкольной образовательной организации, а также организации здорового питания и безопасности детей дошкольного возраста;

7) государственная образовательная программа дошкольного образования и воспитания – документ, определяющий объем и содержание основных знаний,

умений и навыков, подлежащих усвоению ребенком, а также характеризующий специфику организации образовательного процесса;

8) индивидуальный предприниматель в сфере дошкольного образования – физическое лицо, осуществляющее дошкольную образовательную деятельность на основании лицензии;

9) дошкольная образовательная организация – образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели деятельности дошкольную образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования;

10) корпоративная дошкольная образовательная организация – действующее при организации структурное подразделение, в котором реализуется программа дошкольного образования для детей работников этой организации;

11) негосударственная дошкольная образовательная организация – юридическое лицо, оказывающее услуги обучения, воспитания, присмотра и ухода за ребенком в возрасте от рождения до поступления в общеобразовательную организацию на основании лицензии на осуществление деятельности в сфере оказания негосударственных образовательных услуг;

12) педагогический работник – физическое лицо, с соответствующим требованиям законодательства Российской Федерации уровнем профессионального образования, которое состоит в трудовых, служебных отношениях с дошкольной образовательной организацией и осуществляет обучение, воспитание, присмотр и уход за детьми;

13) присмотр и уход за детьми – комплекс мер по организации питания и хозяйственно-бытового обслуживания детей дошкольного возраста, обеспечению соблюдения ими личной гигиены и режима дня;

14) отзыв о качестве дошкольного образования – независимая оценка образовательной деятельности, характеризующая степень ее соответствия программе дошкольного образования, потребностям ребенка, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы дошкольного образования, размещаемая родителями (законными представителями) ребенка на официальном сайте образовательной организации или ином официальном сайте в сети Интернет;

15) семейное дошкольное образование – форма дошкольного образования, при которой реализация программы дошкольного образования осуществляется родителями (законными представителями) при содействии государственной (муниципальной) дошкольной образовательной организации;

16) система дошкольного образования – первичная составная часть системы непрерывного образования, целостный процесс, направленный на формирование общей культуры, развитие физических, интеллектуальных, нравственных, эстетических и личностных качеств, формирование предпосылок учебной деятельности, сохранение и укрепление здоровья детей дошкольного возраста.

Статья 3. Основные принципы дошкольного образования

1. Дошкольное образование осуществляется для реализации права детей дошкольного возраста на образование путем создания необходимых условий получения качественного обучения, социальной адаптации, формирования национальных и семейных ценностей.

2. Основными принципами дошкольного образования являются:

- 1) разумная территориальная доступность дошкольного образования для каждого ребенка;
- 2) финансовая доступность дошкольного образования, в том числе присмотра и ухода за детьми;
- 3) информационная доступность дошкольного образования;
- 4) физическая доступность дошкольного образования, в том числе для детей с ограниченными возможностями здоровья;
- 5) равенство условий для развития способностей каждого ребенка;
- 6) единство обучения, воспитания, присмотра и ухода за детьми, воспитательного воздействия семьи и дошкольной образовательной организации;
- 7) преемственность и непрерывность дошкольного и начального общего образования;
- 8) соответствие содержания, уровня и объема дошкольного образования и воспитания особенностям развития и состоянию здоровья детей дошкольного возраста;
- 9) сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере дошкольного образования в случае предоставления дополнительных образовательных услуг.

3. Граждане Российской Федерации имеют право на получение дошкольного образования на родном языке из числа языков народов Российской Федерации, а также право на изучение родного языка из числа языков народов Российской Федерации в пределах возможностей, предоставляемых системой образования, в порядке, установленном законодательством об образовании.

Статья 4. Обеспечение государственных гарантий права на получение дошкольного образования

1. В Российской Федерации гарантируется общедоступное и бесплатное дошкольное образование, вариативность образовательных организаций с целью максимальной реализации потенциала детей дошкольного возраста, вне зависимости от их возможностей здоровья.

2. Обеспечение государственных гарантий уровня и качества дошкольного образования осуществляется на основе единства требований к программам дошкольного образования и условиям их реализации (независимо от вида образовательной организации).

3. Родителям (законным представителям) детей дошкольного возраста обеспечивается свобода выбора получения дошкольного образования согласно склонностям и потребностям детей, создание условий для их всестороннего развития, включая предоставление права выбора форм получения образования, организаций, осуществляющих образовательную деятельность, направленности образования.

4. Присмотр и уход является неотъемлемой частью дошкольного образования, включая медицинское обслуживание, питание в системе дошкольного образования, и обеспечивается органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Глава 2. Формы дошкольного образования

Статья 5. Дошкольное образование в организации

1. Дошкольное образование может быть получено в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, с учетом потребностей и возможностей ребенка.

2. Образовательная организация создается в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций.

3. Деятельность дошкольной образовательной организации осуществляется на основании лицензии.

4. Духовные образовательные организации создаются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях.

Статья 6. Семейное дошкольное образование

1. Родители (законные представители) детей дошкольного возраста являются участниками образовательных отношений и имеют преимущественное право на обучение и воспитание своих детей перед всеми другими субъектами дошкольных образовательных отношений. Родители (законные представители) детей дошкольного возраста обязаны заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности своего ребенка, даже если они не воспользовались правом на получение дошкольного образования в организации.

2. Дошкольное образование в семейной форме связано с реализацией программы дошкольного образования той дошкольной образовательной организации, в которую родители (законные представители) подали заявление о получении дошкольного образования в семейной форме.

3. С момента подачи заявления о получении дошкольного образования в семейной форме дети зачисляются в образовательную организацию на основании приказа и имеют право на посещение врача, психолога, воспитателя не менее одного раза в неделю продолжительностью до двух часов.

4. Родители (законные представители) детей дошкольного возраста имеют право на получение квалифицированной помощи по вопросам развития и воспитания ребенка в образовательной организации, в том числе с использованием информационных образовательных ресурсов официального сайта образовательной организации в сети «Интернет».

Статья 7. Корпоративные дошкольные образовательные организации

1. Корпоративные дошкольные образовательные организации могут создаваться при организациях с целью реализации программы дошкольного образования, если штатная численность работников данной организации превышает одну тысячу человек, проживающих в одном населенном пункте.

2. Деятельность корпоративной дошкольной образовательной организации осуществляется на основании лицензии.

3. Правом на зачисление в корпоративную дошкольную образовательную организацию обладают дети всех работников организации, проживающих на территории населенного пункта, в котором расположено их место работы.

4. В корпоративных дошкольных образовательных организациях могут создаваться группы любой направленности и наполняемости.

5. Продолжительность функционирования корпоративной дошкольной образовательной организации составляет полный рабочий день, за исключением случаев, когда работники организации обратились с письменным заявлением об иной продолжительности работы детской дошкольной группы.

6. Режим работы корпоративной дошкольной образовательной организации определяется уставом корпоративной дошкольной образовательной организации и правилами внутреннего трудового распорядка организации с учетом мнения родителей.

Статья 8. Детская игровая комната (зона)

1. Детская игровая комната (зона) организуется в общественных зданиях (помещениях) установленного типа для организации временного присмотра за детьми без реализации программы дошкольного образования.

2. Детские игровые комнаты (зоны) могут размещаться в следующих типах общественных зданий (помещений):

- 1) торгово-развлекательные комплексы, многофункциональные центры;
- 2) выставки, музеи, зрелищно-массовые объекты;
- 3) здания медицинских организаций;
- 4) предприятия торговли и питания;
- 5) здания аэровокзалов, речных и железнодорожных вокзалов, автовокзалов и другие.

3. Детские игровые комнаты (зоны), предусматривающие возможное пребывание детей без сопровождения родителей, необходимо размещать с учетом требований противопожарной защиты.

4. Куратором детской игровой комнаты (зоны) может быть лицо, имеющее образование, соответствующее предпрофессиональному стандарту.

Статья 9. Предоставление дошкольного образования индивидуальными предпринимателями и физическими лицами

1. Индивидуальные предприниматели предоставляют дошкольное образование на основании лицензии на осуществление образовательной деятельности.

2. В случае занятия частной педагогической деятельностью в сфере дошкольного образования физическое лицо обязано применять специальный налоговый режим, установленный подпунктом 6 пункта 2 статьи 18 Налогового кодекса РФ, с обязательным подтверждением в налоговых органах наличия образования в соответствии с квалификационными требованиями профессионального стандарта «Няня (работник по присмотру и уходу за детьми)».

Глава 3. Права воспитанников. Права, обязанности и ответственность родителей (законных представителей) воспитанников

Статья 10. Права воспитанников

1. Дети дошкольного возраста имеют право:

1) на доступ к дошкольному образованию по месту жительства либо в разумной от него удаленности;

2) сохранение своей индивидуальности в процессе включения в образовательное сообщество;

3) активное вовлечение в процесс обучения и воспитания, возможность выразить свое мнение об этом процессе;

4) обучение и освоение жизненных и социализирующих навыков с использованием различных способов коммуникации, в том числе альтернативных;

5) обучение с использованием наиболее подходящих методов и способов общения и в среде, максимально обеспечивающей удовлетворение их образовательных потребностей.

2. Работа дошкольных образовательных организаций должна строиться на основании уважения человеческого достоинства детей дошкольного возраста, педагогических работников.

3. Меры дисциплинарного взыскания не применяются к обучающимся по образовательным программам дошкольного образования.

Статья 11. Права, обязанности и ответственность родителей (законных представителей) воспитанников

1. Родители (законные представители) воспитанников имеют право:

1) выбирать формы получения образования, обучения и вид образовательной организации, осуществляющей образовательную деятельность, язык образования, в том числе с учетом рекомендаций психолого-педагогической комиссии (при их наличии) и мнения детей;

2) обеспечить детям условия для получения дошкольного образования в семье;

3) защищать права и законные интересы детей.

2. Родители (законные представители), обеспечивающие получение детьми дошкольного образования в семье, имеют право на получение методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи без взимания платы в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, если в них созданы соответствующие консультационные центры или организованы иные формы оказания такой помощи.

3. Родители (законные представители) детей дошкольного возраста вместе с обучающимися, педагогическими работниками организаций, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими образовательную деятельность, участвуют в планировании индивидуальной траектории развития дошкольника.

4. Родители (законные представители) детей дошкольного возраста обязаны:

1) соблюдать правила внутреннего трудового распорядка образовательных организаций;

2) уважать честь и достоинство детей дошкольного возраста и работников образовательной организации;

3) нести предусмотренную федеральным законодательством ответственность за воспитание, обучение, развитие, социализацию детей.

5. За неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, установленных настоящим Федеральным законом и иными нормативными

правовыми актами, родители (законные представители) детей дошкольного возраста несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

Глава 4. Педагогические, руководящие и иные работники дошкольных образовательных организаций

Статья 12. Права педагогических работников дошкольных образовательных организаций в образовательном процессе

1. Педагогическим работникам в сфере дошкольного образования предоставляются права и свободы, социальная поддержка, позволяющие обеспечивать их высокий профессиональный уровень, условия для эффективного выполнения профессиональных задач, повышение социальной значимости, престижа педагогического труда.

2. Права педагогических работников в сфере дошкольного образования определяются Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации», настоящим Федеральным законом и другими законами Российской Федерации.

3. Педагогические работники при реализации дошкольного образования имеют право:

- 1) свободно выражать свое профессиональное мнение;
- 2) выбирать методики дошкольного образования;
- 3) выбирать формы взаимодействия с другими участниками образовательных отношений;
- 4) творчески использовать обоснованные педагогические формы, средства, методы обучения и воспитания детей дошкольного возраста;
- 5) осуществлять научно-исследовательскую, творческую, просветительскую деятельность, участвовать в опытно-экспериментальной деятельности, разработках и во внедрении научно обоснованных инноваций в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 13. Обязанности и ответственность педагогических работников дошкольных образовательных организаций

1. Педагогические работники дошкольных образовательных организаций обязаны:

- 1) осуществлять свою деятельность на высоком профессиональном уровне, обеспечивать в полном объеме реализацию содержания дошкольного образования в соответствии с утверждённой образовательной программой дошкольного образования;
- 2) соблюдать правовые, нравственные и этические нормы, следовать требованиям профессиональной этики;
- 3) уважать честь и достоинство всех участников образовательных отношений;
- 4) применять обоснованные и обеспечивающие высокое качество образования формы, средства, методы обучения, воспитания, социализации, направленные на развитие познавательной активности, интереса, мотивации учения, при которых дети дошкольного возраста активно вовлечены в образовательный процесс;
- 5) учитывать возрастные, психологические, индивидуальные особенности развития и здоровья ребенка дошкольного возраста;

б) развивать у детей дошкольного возраста познавательную активность, самостоятельность и ответственность, инициативу, творческие и социально-коммуникативные способности, формировать гражданскую позицию, готовность к труду и жизни в условиях современного мира, чувство патриотизма и уважение к семейным ценностям;

7) систематически повышать свой профессиональный уровень и совершенствовать компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации;

8) проходить аттестацию на соответствие занимаемой должности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

9) проходить в соответствии с трудовым законодательством медицинские осмотры и проверку знаний и навыков в области охраны труда, пожарной безопасности, оказания первой помощи.

2. Педагогические работники дошкольных образовательных организаций не вправе оказывать платные услуги детям дошкольного возраста в данной организации, если это приводит к конфликту интересов педагогического работника и родителей (законных представителей) детей дошкольного возраста.

3. Педагогические работники дошкольных образовательных организаций несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей в порядке и случаях, установленных федеральными законами.

Статья 14. Права, обязанности и ответственность руководителей и иных работников дошкольных образовательных организаций

1. Права, обязанности и ответственность руководителей и иных работников в сфере дошкольного образования определяются законодательством об образовании и другими нормативными правовыми актами, а также уставом, правилами внутреннего трудового распорядка и иными локальными нормативными актами образовательных организаций, должностной инструкцией и трудовым договором.

2. К иным работникам относится административно-хозяйственный, производственный, учебно-вспомогательный персонал, инженерно-технические, медицинские и другие работники, осуществляющие вспомогательные функции в образовательных организациях.

3. Руководитель может быть избран на должность коллегиальным органом образовательной организации с последующим утверждением учредителем или быть назначен на должность учредителем.

4. Руководитель организации несет ответственность за руководство образовательной, научной, воспитательной работой и организационно-хозяйственной деятельностью образовательной организации.

Статья 15. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации специалистов в сфере дошкольного образования

1. Право на занятие профессиональной педагогической деятельностью в сфере дошкольного образования имеют лица с соответствующей профессиональной подготовкой, отвечающей квалификационным требованиям и профессиональному стандарту.

2. Государственные органы нормативно обеспечивают подготовку, переподготовку и повышение квалификации профессиональных кадров в целях освоения форм, методов и технологий дошкольного образования, создания системы повышения их профессионального мастерства. Они ответственны за разработку прогнозов подготовки кадров, требований к подготовке кадров на основе прогноза потребностей рынка труда.

3. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации специалистов в области дошкольного образования осуществляется в организациях, имеющих лицензию на данный вид деятельности.

4. Порядок проведения аттестации педагогических работников и руководителей устанавливается законодательством.

Глава 5. Организация дошкольного образовательного процесса

Статья 16. Образовательные программы дошкольного образования

1. Образовательные программы дошкольного образования разрабатываются и утверждаются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом дошкольного образования и соответствующей федеральной образовательной программой дошкольного образования.

2. Образовательные программы дошкольного образования разрабатываются на основе принципов:

1) сохранения уникальности и самоценности детства как важного этапа в общем развитии человека;

2) личностно-развивающего и гуманистического характера взаимодействия родителей (законных представителей), педагогических и иных работников и несовершеннолетних обучающихся (воспитанников, детей дошкольного возраста);

3) уважения достоинства и права ребенка на образование;

4) реализации программ дошкольного образования в специфичных для детей дошкольного возраста видах деятельности (игровой, познавательной, проектной, исследовательской, художественно-эстетической, коммуникативной и т. п.), обеспечивающих их творческое, интеллектуальное, физическое, социально-коммуникативное, художественно-эстетическое, патриотическое и иное развитие;

5) взаимодействия образовательного процесса, воспитательного процесса, а также основ присмотра и ухода за детьми.

3. Учебные издания, используемые при реализации образовательных программ дошкольного образования, определяются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, с учетом требований федеральных государственных образовательных стандартов, а также федеральных образовательных программ дошкольного образования и федеральных образовательных программ начального общего образования.

4. В организациях, осуществляющих образовательную деятельность, в целях обеспечения реализации образовательных программ формируются информационные базы данных, в том числе цифровые (электронные) ресурсы, обеспечивающие доступ к информационным, справочным и поисковым системам, а также иным информационным ресурсам на сайте образовательной организации в сети «Интернет».

Статья 17. Образовательный процесс

1. Образовательный процесс в дошкольных образовательных организациях строится посредством:

1) объединения обучения и воспитания в целостный образовательный процесс на основе духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе норм поведения в интересах человека, семьи, общества;

2) обеспечения вариативности и разнообразия содержания программ и организационных форм дошкольного образования, возможности создания образовательных программ различной направленности с учетом образовательных потребностей, способностей и состояния здоровья детей.

2. При организации образовательного процесса детям дошкольного возраста должны быть предоставлены равные возможности в получении образования.

3. Образовательная деятельность планируется и проводится при взаимной ответственности всех участников образовательных отношений.

4. При наличии у ребенка особо опасных заболеваний, а равно при отсутствии вакцинации от таких заболеваний, воспитанник не вправе посещать образовательную организацию. Перечень заболеваний, препятствующих посещению дошкольных образовательных организаций, устанавливается Правительством РФ.

5. Поддержка индивидуального развития детей дошкольного возраста осуществляется путем применения индивидуального и дифференцированного подходов.

6. Государство гарантирует участникам образовательных отношений в сфере дошкольного образования научно-методическое обеспечение с учетом контингента детей дошкольного возраста, обеспечение их учебно-информационными и наглядно-дидактическими материалами (пособиями).

Статья 18. Дополнительное образование детей дошкольного возраста

1. Дополнительное дошкольное образование является рекомендованным компонентом дошкольного образования и осуществляется в соответствии с правовыми актами образовательной организации. Дополнительные общеобразовательные программы могут быть реализованы на базе общеобразовательных организаций, а также дошкольных и (или) профессиональных образовательных организаций, образовательных организаций высшего образования и (или) иных организаций (в том числе негосударственных), имеющих соответствующие лицензии.

2. Родителям (законным представителям) детей дошкольного возраста гарантировано право выбора дополнительных общеобразовательных программ при наличии в образовательной организации реализации дополнительного образования в соответствии с законодательством об образовании.

Глава 6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере дошкольного образования

Статья 19. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере дошкольного образования

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере дошкольного образования относятся:

- 1) разработка и реализация региональных программ развития образования с учетом региональных социально-экономических, экологических, демографических, этнокультурных и других особенностей субъектов Российской Федерации;
- 2) создание, реорганизация, ликвидация образовательных организаций субъектов Российской Федерации, осуществление функций и полномочий учредителей образовательных организаций субъектов Российской Федерации;
- 3) обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях;
- 4) создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в государственных образовательных организациях субъектов Российской Федерации;
- 5) организация обеспечения муниципальных образовательных организаций и образовательных организаций субъектов Российской Федерации учебниками в соответствии с федеральным перечнем учебников, допущенных к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования организациями, осуществляющими образовательную деятельность, и учебными пособиями, допущенными к использованию при реализации указанных образовательных программ;
- 6) учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного образования, и прогнозирование нагрузки на дошкольные образовательные организации в муниципальных образованиях соответствующего субъекта Российской Федерации;
- 7) субсидирование транспортного обслуживания воспитанников дошкольной образовательной организации в случае ее существенной удаленности от места проживания ребенка.

Статья 20. Полномочия органов местного самоуправления в сфере дошкольного образования

К полномочиям органов местного самоуправления в сфере дошкольного образования относятся:

- 1) организация предоставления психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи обучающимся, испытывающим трудности в освоении основных общеобразовательных программ, развитии и социальной адаптации;
- 2) создание условий для организации проведения независимой оценки качества условий осуществления образовательной деятельности организациями, осуществляющими образовательную деятельность;
- 3) создание, реорганизация, ликвидация муниципальных образовательных организаций (за исключением создания органами местного самоуправления муниципальных районов муниципальных образовательных организаций высшего образования), осуществление функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций;

- 4) обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий;
- 5) закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями городского округа;
- 6) постановка в очередь и зачисление детей в дошкольные образовательные организации;
- 7) создание консультационных центров при дошкольных образовательных организациях, осуществляющих консультативную и методическую помощь родителям (законным представителям), а также курирующих детей, получающих дошкольное образование в семье;
- 8) осуществление иных установленных настоящим Федеральным законом полномочий в сфере образования.

Статья 21. Взаимодействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, образовательных организаций, общественных и иных объединений в сфере дошкольного образования

1. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны информировать родителей (законных представителей) детей дошкольного возраста об образовательных организациях и индивидуальных предпринимателях, предоставляющих дошкольное образование.

2. Органы государственной власти, органы местного самоуправления и другие участники отношений в сфере дошкольного образования взаимодействуют при:

- 1) создании системы дошкольного образования;
- 2) специальной подготовке, переподготовке и повышении квалификации педагогических кадров для работы с детьми дошкольного возраста;
- 3) планировании и осуществлении организационно-методической, консультативно-разъяснительной работы среди всех участников образовательных отношений по обеспечению прав детей дошкольного возраста;
- 4) просвещении населения в вопросах обеспечения равного доступа к образованию детей дошкольного возраста.

Глава 7. Гарантии обеспечения дошкольного образования

Статья 22. Финансово-хозяйственная деятельность дошкольной образовательной организации или индивидуального предпринимателя, осуществляющих деятельность в сфере дошкольного образования

1. Финансирование образовательных услуг, предоставляемых дошкольной образовательной организацией, индивидуальным предпринимателем, осуществляется учредителем в соответствии с установленными нормативами за счет средств соответствующего бюджета.

2. При планировании в проектной документации строительства помещений для дошкольных образовательных организаций при многоквартирных жилых комплексах финансирование осуществляется на основании договора о государственно-частном партнерстве между застройщиком и органом местного самоуправления в сфере образования.

3. Нормативы финансирования на создание условий для получения образования воспитанниками и их обеспечение научно-методической поддержкой, учебно-информационными и наглядно-дидактическими материалами (пособиями), индивидуальными техническими средствами обучения и транспортными средствами определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 23. Материально-техническое обеспечение дошкольной образовательной организации

Материально-техническое обеспечение условий обучения и воспитания, присмотра и ухода за детьми дошкольного возраста включает архитектурную доступность дошкольных образовательных организаций разных типов и их внутреннюю целостную инфраструктуру независимо от форм собственности и подчинения в соответствии с потребностями детей дошкольного возраста; транспортные средства, соответствующие учебно-методические, наглядно-дидактические материалы (пособия), современные средства реабилитации индивидуального и коллективного назначения и (или) иное материально-техническое обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере дошкольного образования.

Статья 24. Территориальная доступность дошкольного образования

1. При зачислении воспитанника в дошкольную образовательную организацию должен соблюдаться принцип территориальной пешеходной доступности для детей дошкольного возраста. Транспортное обеспечение (организация бесплатной перевозки до дошкольной образовательной организации и обратно) обучающихся автобусами, предназначенными для перевозки детей, обеспечивается органами местного самоуправления.

2. Пределы территориальной пешеходной доступности дошкольных образовательных организаций устанавливаются Правительством РФ.

3. Организация дошкольного образования должна осуществляться в условиях, исключающих угрозу для жизни и здоровья ребенка. В случае наличия у ребенка особо опасных заболеваний или отсутствия обязательной вакцинации он может быть переведен на форму дошкольного образования, исключающую контакт с другими детьми.

Статья 25. Деятельность уполномоченных по правам ребенка в целях обеспечения качества дошкольного образования

Уполномоченные по правам ребенка в целях обеспечения конституционного права на дошкольное образование осуществляют независимый мониторинг деятельности дошкольных образовательных организаций посредством:

1) направления руководителям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления мотивированные предложения по совершенствованию координации в сфере получения общедоступного образования;

2) проведения внеплановых проверок дошкольных образовательных организаций, имеющих негативные отзывы о качестве деятельности на государственных интернет-порталах;

3) осуществления мониторинга официальных сайтов организаций дошкольного образования на предмет размещения законодательно установленной информации;

4) осуществления проверки деятельности консультационных центров при образовательных организациях;

5) получения и обобщения информации о детях, реализовавших право на дошкольное образование, и качестве их подготовки к начальному образованию.