

DOI 10.31483/r-112917

Мещерягина Вероника Александровна

Вилачева Мария Николаевна

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ ДОШКОЛЬНЫМ
ОБРАЗОВАНИЕМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ОТ ДЕТСКОГО САДА К ЭКОСИСТЕМЕ**

Аннотация: в главе рассматриваются общие вопросы управления дошкольным образованием с позиции нормативного правового регулирования и теории экосистем. Делается ряд выводов о ключевых направлениях перехода от классического детского сада к единой экосистеме дошкольного образования: физическая и территориальная доступность дошкольных образовательных организаций; качество и комфорт инфраструктуры дошкольного образования; альтернативные формы дошкольного образования; противодействие коррупции в экосистеме дошкольного образования и др.

Ключевые слова: экосистема, дошкольное образование, детские сады, образование.

Abstract: the chapter discusses general issues of preschool education management from the perspective of regulatory legal regulation and ecosystem theory. A number of conclusions are drawn about the key directions of the transition from a classical kindergarten to a single ecosystem of preschool education: physical and territorial accessibility of preschool educational organizations; quality and comfort of preschool education infrastructure; alternative forms of preschool education; combating corruption in the ecosystem of preschool education, etc.

Keywords: ecosystem, preschool education, kindergartens, education.

Говоря о сфере управления дошкольным образованием мы неизбежно должны отметить, что фиксация права на дошкольное образование на уровне ст. 43 Конституции РФ возлагает все ключевые функции на государственные и муниципальные органы власти, которые, хоть и не являются субъектами образо-

вательных правоотношений, должны играть ведущую роль в организации дошкольного образования, соответственно их компетенция должна рассматриваться в соотношении горизонтальной и вертикальной координации государственных и муниципальных органов между собой.

Существуют различные доктринальные подходы к определению экосистемы того или иного уровня образования, но отдельно отметить бы хотелось позицию Е.Н. Прокофьевой: «Важным видится необходимость рассмотрения гуманистических аспектов «экологичности». Экологичность в таком представлении должна развиваться по отношению ко всем субъектам образования и образовательной среде, ориентируясь, однако, исключительно не на существование, а на развитие человека, сохранение традиционных культурных ценностей. Также необходимо уточнить, что в российское образование в значительной мере находится под контролем государства через специально созданные министерства и ведомства» [17, с. 55].

Таким образом, дошкольное образование как экосистема – это некий симбиоз правового механизма обеспечения права на дошкольное образование, нацеленный на высокий уровень качества государственного управления дошкольным образованием, формирование комфортной и доступной образовательной среды, в которой ребенок получает образование, присмотр и уход в наиболее индивидуальных условиях.

Для того чтобы определить пути создания экосистемы дошкольного образования, возможно рассмотреть его сквозь призму правового механизма реализации соответствующего права. Допустимость подобного методологического подхода присутствует в научной литературе. Например, Н.В. Витрук социальный и юридический (правовой) механизм рассматривает в неразрывном единстве, говоря о механизме реализации конституционных прав и свобод как явлении социально-правового порядка, включающем в себя их обеспечение, реализацию и охрану (защиту) [5, с. 124].

Говоря об иерархии нормативных правовых актов, регулирующих право на дошкольное образование, стоит отметить международно-правовой стандарт

права на дошкольное образование, который не ограничивается его провозглашением, а предполагает наличие универсальных инструментов реализации во внутринациональном законодательстве государств. В одних случаях это воплощается посредством норм-принципов. Например, провозглашение взаимосвязи образования и воспитания, содержащееся в ст. 29 Конвенции о правах ребенка, где указано, что образование ребенка 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, и с целью постепенного достижения осуществления этого права на основе равных возможностей должно вводиться бесплатное и обязательное начальное образование, гарантируется доступность информации и материалов в области образования для всех детей (ст. 28 Конвенции о правах ребенка).

Дошкольное образование позволяет обеспечивать седьмой принцип Декларации прав ребенка, согласно которому для достижения образовательных целей органы публичной власти должны обеспечить возможность доступа ребенка к играм и развлечениям.

Вышеуказанные нормы международного права получили развитие в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. Так,

ст. 13 Пакта устанавливает, что его государства и участники признают, что для полного осуществления права на образование необходимы следующие условия: свобода родителей (законных представителей) выбирать для своих детей образовательную организацию; направленность образования на полное развитие человеческой личности и сознания ее достоинства. Образование должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества.

Вместе с тем, для выстраивания целостного механизма реализации права на образование нельзя обходить внимание взаимосвязи организации права на дошкольное образование и экономическим аспектам развития государства на конкретном этапе. Что любопытно, взаимосвязь этих элементов выражается в международно-правовом установлении ограничений права на образование и доступ к нему. Так, в ст. 4 Конвенции ООН о правах ребенка указано, что принимаемые законодательные и административные меры должны приниматься государством для обеспечения социальных, экономических и культурных прав исходя из ресурсных возможностей каждого конкретного государства.

Рассматривая механизм реализации права на дошкольное образование государственными и муниципальными органами власти, необходимо применять системный подход, при котором эти органы не изолированы от системы разделения властей и системы федеративного устройства в России.

При горизонтальном делении определяется место органов власти, установленной ст. 10 Конституции РФ в рамках модели системы разделения властей на исполнительную, законодательную и судебную (функциональное деление). Вертикальное деление определяет место органа власти среди территориальных уровней власти: федеральный, региональный, местный (территориальное деление).

Именно такое соотношение позволяет определить эффективность государственного управления сферой дошкольного образования, которая во многом зависит от закрепления на уровне федерального и регионального законодательства оптимального баланса в структуре и полномочиях государственных и муниципальных органов.

Эффективная реализация любого конституционного права в целом (а позитивного конституционного права – в особенности) напрямую зависит от наличия действенных правовых инструментов его обеспечения и их должного применения гражданами, организациями и органами власти [3, с. 34]. Вид субъективного права на дошкольное образование – это активные действия ребенка в образовательном процессе (по получению обучения, воспитания, присмотра и ухода), так и активные действия родителей (законных представителей) по организации и защите этого процесса, в случае, если со должностные лица органов региональной, муниципальной власти или руководство образовательной организации дошкольного образования злоупотребляет своими полномочиями.

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 средств (конституционно-правовых норм), имеющих внешнюю форму выражения (нормативно-правовые акты).

Иерархичность нормативно-правового воздействия на общественные отношения в сфере дошкольного образования предопределена Конституцией РФ, где в ч. 4 ст. 15 указано, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются частью правовой системы России.

Обеспечивать конституционное право на дошкольное образование в первую очередь призваны органы власти посредством института публичного управления. Объектом публичного управления выступают общественные отношения по обеспечению условий для реализации детьми права на дошкольное образование.

Начать хотелось бы с полномочий Правительства РФ и Президента РФ как ключевых органов государственных власти в сфере образовательной политики Российской Федерации, ведь, согласно ч. 2 ст. 89 Федерального закона «Об образовании», управление системой образования, включает в себя:

- формирование системы взаимодействующих федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования;

- осуществление стратегического планирования развития системы образования;

- принятие и реализацию государственных программ РФ, федеральных и региональных программ, направленных на развитие системы образования. Зачастую инициатором программных актов является Президент РФ [9].

Так, Президентом РФ устанавливаются общие направления гарантий защиты дошкольного образования детей-инвалидов и детей, один из родителей которых является инвалидом, обеспечение их местами в дошкольных образовательных организациях, лечебно-профилактических и оздоровительных учреждениях в первоочередном порядке.

В соответствии с законодательством в области образования с целью обеспечения механизма государственного управления системой образования Правительством РФ принята и реализуется федеральная государственная программа «Развитие образования» на 2018–2025 гг. Думается, что с учетом присоединения к составу Российской Федерации новых субъектов проблематика обеспеченностью мест в дошкольных образовательных организациях будет сохранять свою актуальность.

Дошкольное образование финансируется, в том числе, в рамках государственной программы «Содействие занятости», входящего в состав национального проекта «Демография», в рамках которой требуется повысить квалификацию и приобрести дополнительные знания и навыки в целях содействия занятости населения для реализации программ дошкольного образования. Поиска альтернативных форм предоставления дошкольного образования.

Далее, основываясь на системе и структуре единых органов исполнительной власти хотелось бы отметить деятельность Минпросвещения России, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере дошкольного образования.

Нормотворческим инструментом Минпросвещения РФ является полномочие регламентировать порядок организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам дошкольного образования.

К полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ относится обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях. Соответственно, основная задача по финансовому обеспечению и созданию условий для осуществления контроля и надзора возлагается на региональные правительства и курирующие данную деятельность министерства. При этом региональная власть осуществляет общее правовое регулирование вопроса предоставления субсидий муниципальным бюджетам, вопросами комплектности дошкольных образовательных учреждений. Например, региональные органы власти разрабатывают порядок отнесения образовательных организаций к малокомплектным, учитывая при этом региональные, социально-экономические, демографические и другие особенности субъектов РФ.

Например, нормативные правовые акты субъектов в сфере определения малокомплектных дошкольных образовательных учреждений делятся на несколько основных источников: Законы субъекта РФ, устанавливающие определение малокомплектной образовательной организации; Постановления об утверждении порядка отнесения образовательных организаций к малокомплектным; Приказ об утверждении перечня малокомплектных образовательных организаций на текущий учебный или календарный год; Законы или положения о порядке финансирования образовательной деятельности в субъекте РФ.

Организация учета малокомплектных дошкольных образовательных учреждений по типу «Детский сад-школа» является одной из приоритетных направлений государственного управления дошкольным образованием в сельской местности. На основании потенциала общеобразовательного учреждения можно вполне успешно организовывать и консультационные центры для родителей, дошкольные группы различной направленности; либо направлять педагога в семейные детские сады для оказания услуг наставничества родителю, курирующему у себя на дому группу дошкольников.

Возможность создавать группы различной направленности и продолжительности нахождения в дошкольной образовательной организации является несомненным плюсом и должны сохраняться. Например, для адаптации ребенка он может посещать сперва дошкольную образовательную организацию всего на пару часов, совместно с одним из родителей (законным представителем), а потом уже перейти в группу полного дня. Однако наличие конституционного права на дошкольное образование предполагает, что в указанном формате могут обучаться дошкольники только по их собственному желанию, а не становиться альтернативной формой полного пребывания в дошкольном образовательном учреждении в случаях, если невозможно определить ребенка в группу полного дня, так как отсутствуют места.

Помимо этого, для выстраивания единой экосистемы дошкольного образования, требуется пересмотреть существующий перечень государственных (муниципальных) услуг, к которым на сегодняшний день относится только постановка в очередь и зачисление в дошкольную образовательную организацию.

Концепция государственных услуг берет свои истоки из зарубежной практики, где под государственными услугами понимается способ управления, при котором государство делегирует часть своих полномочий частным компаниям, чтобы разгрузить органы власти. Однако в России концепция государственных услуг приобрела новое звучание, при котором органы власти не «освободились» от части своих полномочий, а фактически разделились на две крупные категории: услуги и функции.

В подобной законодательной путанице особенно важно определить критерии, позволяющие вычлениить государственную услугу как самостоятельное правовое явление, отличающее ее от функций органов власти. Попытка использовать субъектный состав как критерий отграничения государственных услуг от функций органов власти видится (все же) весьма сомнительной, поскольку существующие классификации деления органов на группы весьма условны, есть органы власти, вообще не входящие в классические системы разделения властей (Прокуратура РФ; Центральный банк РФ и др.).

Интересно, что термин «заявительный порядок» в Федеральном законе №210 не раскрывается. По мнению И.Н. Рычковой, «заявление – это обращение физических или юридических лиц, с целью реализации предоставленных им прав и законных интересов, не связанное с их защитой прав, рассмотрением споров или применением мер принуждения, а также совершением регистрационных или разрешительных действий» [20, с. 26].

Это мнение видится спорным, поскольку функционал деятельности органов исполнительной власти весьма широк, в нем фигурирует и контрольно-надзорная деятельность, разрешительная деятельность, регистрационная деятельность, аттестация, которые тоже являются в правовом смысле государственной услугой, поскольку имеют соответствующие административные регламенты. Ведь, согласно ст. 6 Федерального закона №210, государственная услуга может оказываться исключительно в соответствии с административными регламентами ее предоставления.

Изучив научные труды, раскрывающие заявительный порядок, мы увидели множество научно-методических подходов, в том числе применительно к разным нормативным актам. Например, исследователи Н.С. Баснин и Г.В. Пахарева рассматривают заявительный порядок через реализацию права на возмещение суммы уплаченного налога, в котором акцент сделан на допустимость использования права до завершения процесса камеральной проверки. Также ряд других ученых изучают заявительный порядок относительно видов налогов – транспортный, земельные и др. [2, с. 9].

Целый ряд отечественных ученых в своих исследованиях уделили внимание изучению изменения норм права относительно заявительного порядка вовремя и постковидное время. Например, А.А. Мамонова и Я.С. Митина заявительный порядок рассматривают относительно процесса обеспечения граждан воспользоваться правом назначения и выплат пенсий вовремя короновирусной пандемии [13, с. 89].

В современных условиях санкционного давления на все сферы экономической деятельности исследователь В.В. Кузнецова рассматривает заявительный порядок относительно процесса поддержки бизнес-сообщества через виды налоговых услуг [11, с. 89].

Рассматривая функции органов публичной власти, следует представлять их как некую обобщенную функцию-функционал государства, реализующийся через совокупность направлений всех сфер деятельности, сформированных на основе его предназначения. По данному факту С.Е. Нарышкин и Т.Я. Хабриева определяют функцию федерального органа исполнительной власти как «вид деятельности, обладающий тремя основными признаками: нормативное закрепление функции, постоянный характер осуществления, территориальный масштаб деятельности, охватывающий всю территорию России» [14].

В дополнение к названным принципам стоит отнести еще два: по признаку «сервисности», при реализации концепции государственных (муниципальных) услуг гражданин является более сильной стороной, именно ему государство оказывает услугу [16, с. 266]. При контрольно-надзорной, регистрационной, лицензионной деятельности очевиден административно-командный порядок управления, при котором органы исполнительной власти наделены более обширными полномочиями по реализации своей власти над физическими лицами и хозяйствующими субъектами.

По признаку ответственности при предоставлении государственных и муниципальных услуг заявитель должен иметь действенные механизмы привлече-

ния к юридической ответственности должностных лиц за некачественное оказание услуг. При контрольно-надзорной, регистрационной, лицензионной деятельности привлекаются проверяемые лица.

На основании совокупности признаков думается, что контрольно-надзорная функция, как и функция учета, лицензирование и аттестации не должны относиться к категории государственной услуги, а вполне могут быть включены в перечень функций органов исполнительной власти, предоставляемых в электронном виде.

Основным признаком государственной услуги является ее заявительный порядок, то есть обязательное волеизъявление физического или юридического лица, имеющего право на получение соответствующей услуги. Заявительный порядок существенно отличает государственную (муниципальную) услугу от гражданско-правовой, которая оказывается только на основании договора при юридическом равенстве сторон. При оказании государственных (муниципальных) услуг наблюдается диалектическое противоречие: одна из сторон наделена властью, но фактически реализует ее для «служения» заявителю.

Таким образом, государственные и муниципальные услуги хоть и входят в более обширное понятие «функции государственных органов», тем не менее имеют свои особенности, к формальной из которых относится наличие соответствующего Административного регламента для каждой услуги, в которой прописываются сроки ее предоставления, порядок оказания, наличие оплаты государственной пошлины или ее отсутствие и т. д.

Автоматизация постановки ребенка в электронную очередь обеспечивается регистрацией ребенка на портале «Госуслуги». По сути, именно эта регистрация должна позволять органам власти определять наполняемость детских садов и необходимостью воспользоваться альтернативными способами дошкольного обучения.

Увы, регистрация не всегда осуществляется своевременно, плюс есть дети льготной категории граждан, что существенно затрудняет управлением наполняемости государственных и муниципальных дошкольных образовательных учреждений.

ГУ МВ по вопросам миграции также занимается реализацией большого объема государственных услуг по регистрационному учету: регистрация гражданина по месту жительства; постановка иностранных граждан на учет по месту пребывания; получение заграничного паспорта и т. д. очевидно, что и эти базы данных должны учитываться при определении комплексности дошкольных образовательных организаций, так как ежегодно в России весомый объем детей иностранных граждан претендует на получение места в образовательной организации дошкольного образования.

Еще одной существенной возможностью осуществлять управление дошкольным образованием является установление минимальных размеров компенсаций для родителей за услуги присмотра и ухода за детьми. Это позволяет более гибко поддерживать муниципалитеты с низких уровнем среднего дохода семьи.

Как показывает анализ региональных нормативных правовых актов, 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 ребенка третьего и последующих детей.

Однако закрепление в Федеральном законе «Об образовании» минимального порога компенсации родительской платы провоцирует субъектами РФ самостоятельно устанавливать максимальные значения суммы компенсации, что может иметь и элементы коррупционной составляющей.

Финансовое управление дошкольным образованием осуществляется региональной властью и муниципальными образованиями (Управлениями образования в рамках местных Администраций). Однако, если региональной властью преимущественно выделяются субсидии муниципалитетам и осуществляется фи-

нансовый контроль за расходованием средств, то на органы местного самоуправления (муниципальные районы, городские округа) возлагается непосредственно обеспечение гарантий доступности дошкольного образования: финансово-экономической, физической, информационной.

Можно с уверенностью утверждать, что предпосылки развития «экосистемы дошкольного образования» связаны с внедрением федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования (ФГОС ДО), который учитывает тенденции современного общества и отражает их в федеральном документе. Исходя из этого документа и учитывая, что экосистема не может функционировать без своих компонентов, можно сделать вывод, что социокультурная среда дошкольного учреждения играет важную роль в развитии и воспитании детей.

Представляется возможным для создания комфортной экосистемы дошкольного образования перенять зарубежный опыт в части строительства дошкольных образовательных организаций при крупных жилых комплексах. Он может усовершенствовать сектор частных дошкольных образовательных организаций, поскольку существующая система лицензирования предусматривает требования к наличию на праве собственности зданий, строений, сооружений, помещений, необходимых для осуществления приобщенной к лицензированию образовательной программе.

Как уже отмечалось выше: при планировании дошкольных образовательных организаций в рамках жилой застройки возможно было бы предусмотреть основные и вспомогательные площадки, предназначенные для выполнения задач образовательной программы дошкольного образования, включая детские рекреационные (игровые и спортивные) зоны. При этом имеет значение не только функциональность строительства, но и учет раннего детства ребенка, создание атмосферы радости, игры.

Дошкольные образовательные организации при многоквартирном доме являются распространенным явлением, так как обусловлены необходимостью родителей искать альтернативу муниципальному дошкольному образовательному

учреждению в условиях возросшего спроса на соответствующие услуги после заселения семей.

Осуществить это возможно, используя механизм государственно-частного партнерства, в рамках которого можно было бы предусмотреть для застройщиков планировать дошкольные образовательные организации встроенно-пристроенного типа, границах земельного участка, на котором построен многоквартирный жилой дом.

Главная цель государственно-частного партнерства – это привлечение частных партнеров к решению вопросов, отнесенных в соответствии с законодательством к полномочиям органов публичной власти [4]. С 2022 года, ввиду появления в правовом пространстве России термина «иностранный агент», соответствующие поправки были внесены и в Федеральный закон «Об образовании», запрещающие организациям-иностранным агентам осуществлять образовательную деятельность на территории России.

При реализации государственного-частного партнерства в форме долевого строительства можно предусмотреть софинансирование проектов по строительству многоквартирных жилых комплексов из муниципального бюджета для обеспечения детей жильцов дома общедоступным и бесплатным дошкольным образованием.

Эту тенденцию также нельзя назвать однозначно позитивной, поскольку предоставление бесплатного и доступного дошкольного образования должно быть обеспечено государством. Однако не стоит рассматривать частный сектор дошкольного образования и исключительно с негативной стороны, так как потенциал взаимодействия органов власти и коммерческих структур сегодня имеет явную динамику, результатом которой может стать наличие новых форм дошкольного образования альтернативных государственным и муниципальным.

Еще один аспект, который напрямую не регулируется Федеральным законом «Об образовании» – возможность государственным и муниципальным органам власти быть соучредителями дошкольного образовательного учреждения

совместно. Гражданское законодательство аналогичным образом не налагает запрет на подобное соучредительство, однако на практике дошкольных образовательных учреждений с подобным тандемом не встречаются.

Три крупные российские корпорации внедрили для своих сотрудников корпоративные детские сады как структурные подразделения, организованные в соответствии со СНИП; ГОСТ и предназначенные для полноценного присмотра и ухода, реализации программы дошкольного образования для детей работников.

Основные принципы, в соответствии с которыми сегодня создаются и функционируют корпоративные детские сады, включают: подавляющее количество сотрудников предприятия – женщины (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); создание привлекательных условий для привлечения необходимых кадров (например, компания ЗАО «Эвалар» создала корпоративные детские сады для привлечения именно инженерно-технических кадров); наличие высокого оборота средств предприятия (например, создание одной группы на двадцать детей обходится заказчику в среднем в 5 млн руб.); наличие материально-технической базы (под корпоративный детский сад может быть выделено помещение организации, либо построено самостоятельное здание детского сада).

Нормативно-правовое регулирование корпоративных детских садов отсутствует как на уровне федерального законодательства, так и актов муниципальных образований.

Корпоративный детский сад является очень гибкой формой организации дошкольного образования, популярного во всех крупных компаниях Европы, США, Великобритании. 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 им будет предложен корпоративный детский сад. В России форма корпоративных детских

садов развивается точно и стихийно, не имея никакой законодательной регламентации, за исключением подзаконных актов, регулирующих деятельность «ведомственных детских садов», которые по своей организационно-правовой форме являются государственными бюджетными учреждениями и находятся в ведении соответствующих органов исполнительной власти, однако обучаться там могут все желающие.

Думается, что к ведомственным детским садам можно вполне отнести и государственные компании. Например, негосударственное дошкольное учреждение «Детский сад №252 ОАО «РЖД», осуществляет свою финансово-хозяйственную деятельность самостоятельно, на основании передачи имущества ОАО «РЖД» оперативное управление. Основной целью своей деятельности согласно Устава НДУ «Детский сад №252 ОАО «РЖД» не преследует извлечение прибыли. Планируя свою деятельность, НДУ «Детский сад №252 ОАО «РЖД» составляет бюджет доходов и расходов на содержание учреждения, который затем утверждается начальником сектора образовательных учреждений муниципальными образованиями. Несмотря на то, что данный детский сад официально не является государственным или муниципальным, его финансирует компания, 100% акций которой принадлежит Российской Федерации, а при утверждении финансового плана на отчетный год участвуют органы управления образованием муниципалитетов, что не позволяет относить их в чистом виде к числу корпоративных.

Стоит отметить, что отсутствие законодательного регулирования изучаемой альтернативной формы дошкольного образования привела к некоторому смешению терминов «корпоративный» и «ведомственный» на практике.

Создание корпоративных детских садов требует внесения соответствующих поправок в Трудовой кодекс РФ, обязывающих работодателя создать корпоративные дошкольные образовательные организации при наличии на предприятии в штате более тысячи работников, проживающих в конкретном муниципальном образовании. В качестве критерия для обязательного создания при предприятии корпоративного детского сада можно установить среднесписочную численность работников более тысячи человек (когда предприятие уже считается крупным) и

при условии проживания данных работников на территории муниципального образования, согласно ст. 4 Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

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 шаговой доступности от него. Данная форма способствует работодателю в обеспечении сотрудников наилучшей социальной средой, когда семья и трудовая деятельность имеет равный приоритет в жизни человека.

Функционирование корпоративного детского сада проще адаптировать к потребностям сотрудников. Повышается мобильность сотрудников, которым удобно фактически брать ребенка с собой на работу, видеться с ним в обеденный перерыв и совместно уезжать. Работоспособность повышается, ведь не требуется уходить раньше с рабочего места, чтобы вовремя забрать ребенка из удаленного дошкольного образовательного учреждения.

Основное отличие корпоративного детского сада от детской комнаты заключается в масштабе решаемых задач. Для организации детской комнаты необходимо присутствие квалифицированного педагога, создание комфортной обстановки, наличие достаточного количества книг, игр и игрушек.

Для реализации проекта корпоративного детского сада потребуется стартовый капитал, команда специалистов, инфраструктура непосредственно для организации жизнедеятельности детей в течение дня. Важно не путать корпоративные детские сады и детские игровые комнаты. Последние не имеют полноценной функции реализации программы дошкольного образования, присмотра и ухода.

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.

Спорной видится инициатива Минобрнауки о создании детских комнат для детей, пока матери получают образование или преподают. Детская комната должна носить дополняющий характер, и время нахождения в ней ребенка следует более жестко лимитировать. При образовательных организациях следует сформировать именно корпоративные детские сады, в которых молодые родители смогли бы оставлять своего ребенка на время получения образования (это можно было бы сделать и на возмездной основе, при которой образовательная организация оплачивала половину стоимости обучения детей, для привлечения студентов внебюджетников очной формы обучения, для родителей студентов заочной формы обучения можно было бы предусмотреть игровые комнаты).

Создание корпоративного детского сада при образовательной организации высшего образования положительным образом сказалось бы на работе родителей-преподавателей, для которых стало бы дополнительным стимулом вернуться к трудовой деятельности как можно раньше, зная, что ребенок будет обеспечен местом в детском саду в шаговой доступности от рабочего места. Отсутствие привязки к реализации программы дошкольного образования исключает факт получения дошкольного образования. Именно такой сомнительный подход присутствует в регулировании дошкольного образования в семейной форме России, согласно ч. 1 ст. 58 и ч. 3 ст. 64 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Очевидно, что корпоративные детские сады из всех разновидностей дошкольных образовательных организаций наиболее полно соответствуют критериям «экологичности». Родители (законные представители) могут спокойно осуществлять свои трудовые функции, понимая, что их ребенок находится рядом. Формат корпоративного детского сада позволяет экономить время родителя, так как не нужно ехать за ребенком, а забрать его, уходя с работы. Поскольку количество детей не такое объемное, есть возможность выстраивать индивидуальный рацион питания для детей.

В таких условиях родители могут не брать отпуск по уходу за ребенком, а быть заинтересованными максимально быстро вернуться к своим трудовым обязанностям.

Учредитель дошкольной образовательной организации создает условия для осуществления освоения образовательной программы, организации присмотра и ухода, соответственно, возникает необходимость в формировании персонала, обеспечивающего организацию питания, медицинское сопровождение, услуги охраны, заключение договоров с поставщиками продуктов питания и т. д.

Для этого можно использовать инструмент согласования архитектурно-строительного проектирования (например, в градостроительном плане земельного участка предусмотреть строительство дошкольной образовательной организации). Если проектная документация предусматривает строительство дошкольной образовательной организации, то застройщик получает положительное заключение экспертизы и ему выдается разрешение на строительство многоквартирного дома.

Говоря о экосистеме дошкольного образования, нельзя обойти вниманием альтернативные формы дошкольного образования, которые хоть и несут дополняющую функцию, позволяют сделать систему дошкольного образования более вариативной.

Например, в Рыбинском муниципальном районе Липецкой области предоставление помощи родителям, реализующим дошкольное образование в семье, предоставляется право подать в образовательное учреждение заявление на оказание образовательных услуг в форме семейного дошкольного образования. К альтернативным формам дошкольного образования также можно отнести следующие:

- 1) региональные центры развития ребенка;
- 2) сезонные центры для дошкольников (группы);
- 3) субботняя и воскресная дошкольная группа государственного типа финансирования.

Однако считать их в полной мере альтернативными формами дошкольного образования можно лишь условно. Эти формы не получили такого обширного распространения как детские игровые комнаты при многоквартирных жилых постройках.

Ввиду неопределенности правового статуса размещения игровых площадок и иных зон, необходимых для обеспечения деятельности дошкольных образовательных организаций в соответствии с санитарными нормами и правилами между жителями многоквартирных домов (собственниками общего имущества в многоквартирном жилом комплексе) и администрацией дошкольной образовательной организации возникают конфликты из-за использования дошкольным учреждением, расположенным в многоквартирных жилых комплексах, прогулочных площадок и иных зон на земельном участке, формально принадлежащем собственникам квартир.

Требуется внести изменения либо в градостроительное законодательство, либо в законодательство, регулирующие образовательные отношения норму о том, что при строительстве площадки для дошкольной образовательной организации отдельного решения о порядке пользования этим земельным участком общим собранием собственников не требуется.

Стоит согласиться с мнением А.Р. Кирсанова о том, что «реализация проектов комплексного развития территорий практически невозможна без тесного сотрудничества органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и коммерческих организаций. В связи с этим необходимо по-новому посмотреть на институт государственно-частного партнерства в современных условиях» [7].

Безусловно, механизм обеспечения реализации права на дошкольное образование невозможен без контрольно-надзорных полномочий органов исполнительной власти, органов специальной компетенции.

В Федеральном законе от 4 мая 2011 г. №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» устанавливаются общие принципы лицензирования, что крайне важно для сферы образования. Или в Федеральном законе от 31 июля

2020 г. №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» устанавливаются общие принципы государственного контроля (надзора), которые могут быть применены к образовательному учреждению.

Анализ предписаний органов власти, осуществляющих государственный контроль и надзор за сферой дошкольного образования, позволяет сделать вывод о ряде проблемных аспектов в организации обучения, присмотра и ухода:

– низкий уровень правотворческой техники локальных актов и правовой грамотности администрации дошкольных образовательных учреждений, что порождает следующее типовые ошибки: в уставе организации неверно указана ее организационно-правовая форма; неправомерно определена основная цель деятельности; не установлен порядок принятия локальных нормативных правовых актов; отсутствуют отчеты о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств; нет журнала регистрации приказов; информационный стенд не в полном объеме содержит информацию; не в полном объеме размещена информация в сети «Интернет»; отсутствуют локальные акты определяющие основания снижения стоимости платных образовательных услуг и др.);

– нарушения хозяйственно-бытового обслуживания (на территории отсутствует спортивное оборудование, предусмотренное образовательной программой; загромождение путей эвакуации; в помещениях пищеблока множественные дефекты отделки потолка; дезинфицирующие растворы изготавливаются с нарушением пропорций);

– нарушения в сфере здравоохранения (не представление медицинских заключений на детей).

В подавляющем большинстве случаев основным нарушением является ненадлежащее составление локальных актов организации либо их отсутствие, что во многом связано с разнообразием видов дошкольных образовательных организаций.

По данному вопросу А.А. Кирилловых замечает, что «обеспечение законности в деятельности органов исполнительной власти в сфере образования приобретает приоритетное значение для государства, что подтверждается сложившейся практикой прокурорского надзора» [6, с. 38].

Говоря о роли органов Прокуратуры РФ для реализации права на дошкольное образование можно сказать, что в рамках реализации прокурорского надзора предпринимается широкий комплекс мер, которые направлены на выявление, предупреждение и устранение случаев нарушения прав и свободы детей в целом, а не только на реализацию ими права на дошкольное образование.

Таким образом, деятельность органов Прокуратуры РФ является одним из важнейших правозащитных механизмов государства в рамках реализации полномочий по защите прав и свобод детей и несовершеннолетних лиц.

Например, как было отмечено выше, региональные и муниципальные органы власти, обеспечивая реализацию права на дошкольное образование, должны организовать ее экономическую доступность. Контроль над соблюдением запрета взимания платы с граждан муниципальными и государственными образовательными дошкольными образовательными организациями (в частности, для оплаты организационной или учебной оснащенности образовательной организации), так как они противоречат конституционным гарантиям, возлагается на органы Прокуратуры РФ, которые не только организуют соответствующие проверки, но и активно пресекают факты взимания платы с родителей (законных представителей).

Интересным и справедливым видится мнение О.Н. Пыткиной, которая, отмечая высокую степень регламентации в Федеральном законе «Об образовании» требований к информационному обеспечению сведений, предложила признать обоснованным выделение такого вида доступности дошкольного образования, как информационная [19, с. 87].

Для создания полноценной экосистемы дошкольного образования требуется осуществлять мониторинг жалоб граждан, которые направляются в рамках правового института обращений граждан.

Говоря о реализации конституционного права на обращение, стоит отметить общетеоретическое деление субъектов права на обращение на индивидуальных и коллективных. Эта классификация predetermined прямым указанием в норме ст. 33 Конституции РФ на возможность объединиться людей в коллектив, для подачи обращения, придав, тем самым ему больший авторитет и продемонстрировать массовый характер того проблемного вопросам, который в обращении затрагивается.

Согласно нормам общего Федерального закона №59 «О порядке рассмотрения обращений граждан» субъекты процедуры обжалования подразделяются на две большие группы: заявители и адресаты. В вышеуказанном федеральном законе не уточняется, кто именно относится к субъектам, правомочным направить свое волеизъявление, исходя из чего можно сделать вывод о том, что круг заявителей не ограничен каким-либо цензом: ни возрастным (например, жалобы к Уполномоченному по правам ребенка направляют дети, не достигшие возраста 16 лет), ни психическим (жалобы на действия опекуна могут направлять лица, признанные судом недееспособными по состоянию здоровья) и т. д.

Относительно норм «специального» Федерального закона №210 перечень заявителей указан законодателем посредством прямого перечисления:

- граждане РФ;
- иностранные граждане (с двойным гражданством);
- лица без гражданства;
- организации. Соответственно можно сделать вывод о том, что законодатель предоставляет возможность направления жалобы невластными субъектами дошкольных образовательных отношений даже без наличия у них дееспособности, именно в рамках Федерального закона №59 «О порядке рассмотрения обращений граждан».

Использование процедуры досудебного обжалования позволяет гражданам более оперативно реагировать на факты нарушения их прав, поскольку такие жалобы рассматриваются в порядке подведомственности. Если предметом обжалования является нарушение прав граждан при постановке в электронную очередь

и зачисления в детский сад, то сроки сокращены до 15 суток, поскольку эта деятельность относится к числу муниципальных услуг.

В условиях цифровизации общества еще одним актуальным направлением создания экосистемы дошкольного образования является «информационная экологичность». Ввиду особенностей возраста детей требуется формировать стандарты и реестры информации, которые могут быть использованы в образовательном процессе дошкольников.

Помимо этого, информационная доступность необходима и родителям (законным представителям) детей. Контроль за размещением необходимой информации осуществляет Рособнадзор, устанавливая конкретные требования к наполняемости разделов и подразделов сайтов.

Несмотря на подробные разъяснения о структуре сайта, образовательные организации не имеют единого интерфейса, информация располагается разрозненно, зачастую отсутствуют целые разделы информации, например: международное сотрудничество; о языках образования; не размещаются коллективные договоры; порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися (законными представителями). Есть примеры, когда у дошкольных образовательных организаций официальные сайты отсутствуют, имеются лишь страницы в соцсетях. Еще более плачевна ситуация у индивидуальных предпринимателей, которые если и имеют страницы в соцсетях, то только для личного пользования, не предоставляя открытых данных об образовательной деятельности.

Следует отметить Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», в котором регламентируются лишь деструктивные ситуации в информационной сфере: доступ детей к материалам порнографического характера, организации суицида и т. д., и не отражаются вопросы разумной продолжительности использования телекоммуникационной сети Интернет в развлекательных и обучающих целях; конкретные образовательные платформы, которые могут использоваться в дошкольном образовании и воспитании (напри-

мер, платформы «Тилли», «LogicLike», «KidsSmart» которые позволяют выполнять упражнения по логике в интерактивной форме по 10 заданий в день); онлайн-игры для детей дошкольного возраста (например онлайн-игра «Разумейкин», где дети могут в игровой форме получать знания о форме, цветах, размеров предметов).

Есть и более узкопрофильные программы. Например, онлайн-платформа «Tetrika», где осуществляется экспресс подготовка детей старшего дошкольного возраста к школе, не выходя из дома. Если интегрировать игровые платформы с платформами к подготовке к школе, можно было бы сформировать единую информационную среду, актуальную как для родителей, которые не имеют педагогического образования, так и детей, которым хочется получать дошкольное образование в семье.

Даже в разъяснениях Минобрнауки РФ, направленных для обеспечения информационной безопасности детей при использовании ресурсов сети Интернет разъясняется лишь допустимая и недопустимая для детей информация (с общими формулировками из Федерального закона от «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»), а также порядок подключения образовательных организаций к телекоммуникационным сетям.

В деятельности по обеспечению информационной доступности дошкольного образования органы Прокуратуры РФ активно применяют меры принудительного характера, поскольку нарушения режима предоставления информации на официальном сайте образовательной организации подлежат квалификации прокурором в части решения вопроса о возбуждении административного производства по ст. 5.57 КоАП РФ.

Увы, как показывает анализ официальных сайтов дошкольных образовательных организаций, установленная законодательством информация размещается муниципальными дошкольным образовательным учреждением или организациями дошкольного образования, финансируемые муниципальными органами власти. В остальных случаях частные образовательные организации необходимую информацию размещают лишь частично. В ряде случаев вообще не имеют

сайта, отдавая предпочтение информационному освещению своей деятельности в социальных сетях.

Экосистема дошкольного образования включает в себя властных (наделенных властными полномочиями) и невластных субъектов. Особенно после вступления в силу поправок к Федеральному закону «Об образовании», в результате которых появилась глава, позволяющая перераспределять полномочия между муниципальными органами и государственными органами субъекта РФ, тем самым еще больше укрепив их взаимосвязь в вопросах организации дошкольного образования.

Принцип территориальной доступности безусловно отличает дошкольное образование от иных уровней образования, так как в силу возраста ребенка преодолеть самостоятельно 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 дошкольные образовательные организации, к ее сумме с численностью детей данной возрастной группы, стоящих в очереди в детские сады» [1, с. 16].

Доступность образования предполагает возможность гражданина использовать его субъективное право для получения желаемого блага, то есть качественного образования в выбранной форме реализации. Также следует согласиться с позицией М.В. Новикова, о том, что доступность подразумевает и равенство образовательных возможностей [15].

Увы, анализируя складывающуюся судебную практику, можно выявить явное несоответствие целей конституционной нормы и правоприменительных реалий.

Обилие судебных жалоб граждан связано с отсутствием мест в государственных и муниципальных дошкольных образовательных организациях. Само отсутствие мест, по мнению судей, не является нарушением общедоступности дошкольного образования при условии, что ребенок был надлежащим образом

поставлен в очередь и родителям был предложен альтернативный вариант устройства ребенка в дошкольное образовательное учреждение (т. е. уполномоченные органы понесут ответственность, если не предложили альтернативный вариант места дошкольного образования, а не в случае самого факта отказа от зачисления в дошкольную образовательную организацию по причине отсутствия в нем свободных мест).

Верховный Суд Российской Федерации в итоговом решении от 12 февраля 2019 г. №33-КГ18–13, 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.

Как уже отмечалось выше, при этом организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержание детей в муниципальных садах относятся к вопросам местного значения городского округа.

Подобная судебная формулировка напоминает конструкцию форм вины в уголовном и административном законодательстве, когда лицо осознавало опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность наступления последствий, не желало, но сознательно допускало эти последствия либо относилось к ним безразлично. Однако при использовании данной конструкции требуется доказать наступление общественно-опасных последствий, соблюдение соответствующего процессуального законодательства, поскольку законодательство, регулирующее отношения в сфере образования, не располагает терминами или правовыми конструкциями «предвидения» органов публичной власти. Более того, ст. 67 Федерального закона «Об образовании» позволяет органам местного самоуправления отказывать в предоставлении мест в детских садах при отсутствии в них свободных мест. В противном случае происходит правовая коллизия,

при которой законодательно обоснованные решения местных администраций признаются незаконными, а у судов появляются излишне широкие пределы усмотрения. Что показательно, несмотря на факты признания решений местных администраций в подобных ситуациях незаконными, на практике нет примеров привлечения к административной ответственности должностных лиц (возможно, так происходит из-за невозможности обосновать объективную сторону правонарушения).

В схожей ситуации, но при условии воспитания ребенка в полной семье и удаленности альтернативного детского сада на расстоянии 2,5 км. от места проживания семьи, суд апелляционной инстанции признал правомерным отказ администрации муниципального образования, на основании статей 3, 5, 9, 63, 67 Федерального закона «Об образовании», пунктов 19, 20, 21, 22 рекомендаций по порядку комплектования образовательных учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, подлежащих применению к спорным отношениям, как результата оценки доказательств, по правилам статьи 67 ГПК РФ.

Кроме того, судебная коллегия учитывает, что на территории Российской Федерации действуют единые для всех субъектов РФ санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, нарушение которых приводит к административной ответственности для должностных лиц образовательной организации.

При удаленности детского дошкольного образовательного учреждения на расстоянии 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, который, напомним, не является основанием для отмены судебных актов, поскольку данные требования подлежат применению при размещении объектов хозяйствующим субъектом

(пункт 2.1 СП 2.4.3648–20), а не при комплектовании дошкольных образовательных учреждений.

Свердловский областной суд указал, что отказ административного истца от предложенных свободных мест в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях, даже мотивированный их расположением на значительном удалении от места жительства ребенка (расстояние от 4 до 8 км от места жительства), ссылаясь на ненадлежащую работу общественного транспорта, выразившуюся в его переполненности, не свидетельствует о бездействии Департамента образования Администрации г. Екатеринбурга. Суд счел требования истца необоснованными, сводящимися к предоставлению места в выбранных им конкретных детских дошкольных образовательных учреждениях в пешей доступности от места своего проживания, комплектование групп в которых не производилась по причине отсутствия свободных мест в соответствующих возрастных группах.

Очевидно, 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.

Нужно понимать, что отсутствие места в дошкольной образовательной организации (бюджетной), вынуждает родителей использовать форму воспитания в семье, которая называться дошкольным образованием не может, если родители не реализуют ФГОС дошкольного образования. Это существенно ограничивает возможности ребенка, а подчас и создает угрозу для детей.

Здесь особую роль в защите нематериальных благ ребенка играют органы опеки и попечительства, которые согласно действующему законодательству, являются органами исполнительной власти субъекта РФ.

Ввиду того, что в структуре правомочии субъективного права на дошкольное образование, у органов власти (независимо от уровня: федеральных, региональных, местных) отсутствует встречное право требования к родителям (законным представителям) по предоставлению дошкольного образования их детям. Поскольку нет привязки к реализации программы дошкольного образования при

«обучении» ребенка в семье, встраиваются механизмы защиты ребенка из семейных отношений: лишение родительских прав; ограничение родительских прав; изъятие ребенка из семьи.

Поскольку предоставление дошкольного образования не является обязанностью родителей, оно не подпадает под одно из оснований лишения родительских прав, предусмотренных ст. 69 Семейного Кодекса РФ. Однако очень часто сопряжено с невыполнением родителями своих обязанностей по уходу и воспитанию ребенка. Именно по этой причине предоставление дошкольного образования в дошкольных образовательных учреждениях можно считать одним из элементов защиты ребенка со стороны государства.

Региональные органы исполнительной власти в большей степени реализуют функцию предоставления бюджетных средств по запросам муниципальных образований (финансовая доступность). На уровне управлений образованием муниципалитетов возлагается организация достаточного количества мест в дошкольных муниципальных учреждениях и их разумной удалённости (физическая и территориальная доступность). Установлено, что принцип территориальной доступности является наиболее проблемным для реализации права на дошкольное образование государственными и муниципальными органами, поскольку ввиду возраста и развития ребенка его родители (законные представители) вынуждены физически обеспечивать его доступ в дошкольную образовательную организацию, что становится трудновыполнимым в зависимости от удалённости дошкольной образовательной организации от места проживания семьи.

Говоря о взаимодействии государственных и муниципальных органов с коммерческими организациями при строительстве дошкольных образовательных организаций и объектов образовательной инфраструктуры, следует сказать о необходимости развития государственно-частного партнерства по строительству детских садов в многоквартирных жилых комплексах. Во многом это вызвано тенденцией укрупнения муниципалитетов (переселения граждан в более крупные муниципальные образования) и доминированием на рынке строительно-жилищных услуг многоквартирных домов.

Отдельно хотелось бы сказать о необходимости совершенствования противодействия коррупции как на уровне органов государственной власти и местного самоуправления, так и на уровне коммерческих структур.

Принимаются активные меры по усилению институтов правоприменения, повышению прозрачности и открытости государственных процессов, а также по созданию условий, способствующих активному участию граждан в контроле за деятельностью власти. Только системный подход и усиленные меры по борьбе с коррупцией могут обеспечить устойчивое развитие страны и защиту интересов родителей (законных представителей) и их детей, следовательно, гарантировать защиту интересов семьи, материнства и детства.

Децентрализованная коррупция предполагает, что отдельные коррумпируемые должностные лица действуют независимо, без сговора и, как правило, в небольшом количестве. Для этой формы коррупции характерны единичные случаи, когда должностные лица злоупотребляют своими полномочиями в личных целях без организованной координации. С другой стороны, централизованная коррупция проявляется в двух основных формах: 1. Снизу вверх – в этом сценарии сотрудники низшего звена инициируют коррупцию, принимая взятки. Эти незаконные доходы затем передаются вышестоящему руководству или должностным лицам в иерархии. 2. Сверху вниз – здесь коррупция начинается на более высоких уровнях власти, где начальство или лидеры напрямую принимают взятки. Эти средства затем распределяются вниз среди подчиненных или сотрудников более низкого уровня в качестве средства контроля или вознаграждения.

Распространенным критерием разделения видов коррупции является сфера общественных отношений: либо государственное управление, либо деятельность коммерческой организации. Так, И.Д. Фиалкоская под государственной коррупцией понимает: «Государственная коррупция связана с злоупотреблением властью и ресурсами государственных органов. Это явление проявляется через злоупотребление должностными лицами их положением и доступом к государственным ресурсам с целью личного обогащения, что ведет к пренебрежению

общественными интересами» [21]. Должностные лица, используя свои полномочия, часто манипулируют процессами распределения государственных ресурсов в свою пользу, игнорируя при этом потребности и ожидания общества. Этот вид коррупции может привести к значительным экономическим потерям и снижению доверия к государственным институтам.

Злоупотребления должностных лиц при распределении мест в дошкольных образовательных организациях стали снижаться, ввиду внедрения электронной очереди. Однако возможность установления льготной категории для граждан, которые получают место вне очереди, до сих пор является проблемой и не имеет должной прозрачности.

Коммерческая коррупция, напротив, связана с незаконными действиями в частном секторе, такими как взяточничество при закупках или предоставлении услуг. Взятничество при закупках может исказить конкурентные процессы и привести к выбору менее качественных или дорогих продуктов или услуг, что вредит как бизнесу, так и потребителям. Политическая коррупция, с другой стороны, выражается через манипуляции на уровне формирования и принятия политических решений.

В Федеральном законе №273-ФЗ излагаются основные принципы, на которых выстраивается антикоррупционная политика государства, механизмы антикоррупционной деятельности, определяя роли и обязанности различных государственных органов, участвующих в реализации и надзоре за антикоррупционными мерами. Эти меры включают реформы в сфере государственных закупок, финансового управления и нормативного надзора с целью повышения прозрачности и подотчетности в использовании государственных ресурсов.

Важнейшим аспектом Федерального закона №273-ФЗ являются положения об ответственности за коррупционные правонарушения. Он определяет коррупционное поведение как отдельные правонарушения со своими собственными правовыми критериями и мерами наказания, гарантируя, что виновные в коррупционной деятельности понесут соответствующие юридические последствия. Это

усиливает сдерживающий эффект законодательных актов и подчеркивает многоаспектность, с которой государство борется с коррупцией на всех уровнях управления.

В качестве косвенной формы коррупции в сфере дошкольного образования можно рассматривать случаи принудительной единовременной или систематической выплаты денежных средств в специально созданные благотворительные фонды с указанием назначения платежа конкретной дошкольной образовательной организации. Разновидностью этой формы коррупции является заключение соглашения между родителями и благотворительным фондом об уплате ежемесячных платежей в фонд в пользу конкретной дошкольной организации.

Основными условиями возникновения коррупции в этой сфере являются: а) высокий спрос на услуги; б) отсутствие адекватной альтернативы в реализации права на дошкольное образование (негосударственные дошкольные организации не достигли того уровня развития, при котором они могли бы сколько-нибудь значимо конкурировать с государственными и муниципальными дошкольными учреждениями); в) непрозрачность процедур, связанных с зачислением в детские сады и их прохождением воспитанниками; г) отсутствие систематического внешнего и внутреннего контроля за различными видами процедур.

Важно отметить, что на руководство образовательной организации, а также на педагогов в полной мере распространяются запреты, установленные ст. 575 ГК РФ, т. е. данные субъекты не имеют права принимать подарки, за исключением обычных подарков от родителей (законных представителей) или коммерческих структур, если эти подарки превышают стоимость 3.000 руб. Здесь возникает ряд сложностей: как объективно оценивать поступивший подарок; как оценивать категорию «обычный подарок».

Безусловно, коррупция оказывает отрицательное влияние на всю систему государственного управления дошкольным образованием, на функционирование органов публичной власти, снижает эффективность осуществления ими полномочий в сфере организации приема детей на обучение, что подрывает доверие

представителей гражданского общества к должностным лицам, разрушает демократические устои, и, как следствие, создает неопределимую угрозу национальной безопасности государства. Таким образом, общественная опасность коррупционной деятельности, а также ее влияние на большинство сфер общественной жизни становится поводом совершенствования законодательства, основных направлений государственной политики, а также применяемых антикоррупционных мер.

Отметим, что коррупция, представляющая собой общественную опасность, становится определенной характеристикой институтов государственного управления, а также преградой на пути к экономическому развитию и повышению конкурентоспособности сектора дошкольного образования, в котором наблюдается востребованность бюджетных дошкольных организаций, в сравнении с коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями [18, с. 132]. В последние годы межотраслевые аспекты изучения коррупции получили широкий отклик в научной литературе, однако вне поля зрения остаются вопросы общетеоретического характера, определяющие основу комплекс тех видов юридической ответственности, который должен применяться к должностным лицам, проявляющих корыстную личную заинтересованность при предоставлении дошкольного образования [12 с. 506]. Например, кто должен нести ответственность в случае получения незаконного вознаграждения из внебюджетного фонда: образовательная организация как юридическое лицо и привлекаться к административной ответственности или только конкретное физическое лицо в соответствии с уголовным законом. На сегодняшний день практика складывается интересным образом: сперва к ответственности привлекают руководящее физическое лицо и из выделенных материалов уголовного дела формируют производство по делу об административном правонарушении в отношении юридического лица.

Тем не менее, политика по противодействию коррупционной деятельности согласно законодательству, помимо привлечения к ответственности, одной из основных целей видит формирование системы правовых, экономических, воспитательных, организационных мер, направленных на предупреждение данного вида

нарушения. Российское законодательство, направленное на противодействие коррупционной деятельности, представляет собой межотраслевой институт, вследствие чего его основу составляют нормы различных отраслей права, в частности, уголовного, административного, гражданского и иных.

В силу социально-правовой природы коррупционной деятельности, которая часто включает в себя различные формы злоупотребления властью и нарушения закона ради личной выгоды, а также из-за отсутствия однозначного формального определения этого явления, ограничение понимания «коррупция» только уголовным или специализированным законодательством представляется нецелесообразным.

Не всегда коррупция спровоцирована только социальными факторами, зачастую, само несовершенство законодательного регулирования образует коррупционно-опасные сферы. К числу таких примеров следует отнести норму ст. 8 Федерального закона «об образовании», устанавливающей полномочия органов государственной власти субъектов РФ по обеспечению государственных гарантий реализации права на общедоступное и бесплатное дошкольное образование, становится очевидным, что предусмотренное этой статьей правомочие субъектов Российской Федерации определять нормативы по предоставлению субвенций в связи с расходами на приобретение игр и игрушек вполне может породить последующие коррупционные практики в случае недостаточности средств, определенных нормативами на такие расходы. Однако в целом Закон об образовании в РФ предусматривает достаточно механизмов, которые при последовательном и адекватном их применении могут способствовать снижению коррупции в сфере образования.

Рассматривая административно-правовой механизм противодействия коррупции, следует обратить внимание на Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – ФЗ №79-ФЗ), который определяет основные права и обязанности государственных служащих, а также устанавливает ограничения и запреты при

исполнении ими должностных полномочий. Так, согласно статье 19 личная заинтересованность государственных гражданских служащих, которая приводит к возникновению конфликта интересов, подлежит обязательному предотвращению с целью сохранения прав и свобод граждан, общества, государства.

Согласно статье 575 Гражданского кодекса Российской Федерации должностным лицам не допускается дарение подарков, стоимость которых превышает три тысячи рублей. Однако исключение из этого запрета составляют случаи дарения в рамках протокольных или других официальных мероприятий. Кроме того, к гражданско-правовым коррупционным деликтам относятся нарушения, установленные в главе 39 Гражданского кодекса Российской Федерации, касающиеся возмездного оказания услуг.

Инструмент привлечения к гражданско-правовой ответственности не является распространённым в правоприменительной практике. Чаще приоритет отдается мерам уголовного и административного законодательства. Во многом это обусловлено сложной коррупционной обстановкой в стране, которая требует более жестких мер реагирования. Одной из особенностей противодействия коррупции в Российской Федерации является использование мер репрессивного характера, что выражается в правовой формализации и нормативизации. На наш взгляд, данный процесс является достаточно закономерным, поскольку в условиях сложной коррупционной ситуации государственная политика направлена на максимальное сдерживание коррупционной деятельности.

Формирование экосистемы дошкольного образования предполагает введение дополнительных механизмов противодействия коррупции в этой сфере. В частности, требуется совершенствовать механизмы государственной контрактной системы, который уже можно назвать действенным инструментом противодействия коррупции. По данному факту вполне справедливо А.Г. Кравченко, А.И. Овчинников, А.Ю. Мамычев, С.А. Воронцов отмечают следующее: «...перевод системы госзакупок в электронную форму <https://zakupki.gov.ru>, определенную в Федеральном законе от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в

сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», стал лишь первым этапом внедрения цифровых форм контроля за организацией бюджетных расходов. Формирование политики открытых публичных торгов на электронных площадках сформировало прозрачность финансовых расходов бюджетных денежных средств и механизм их общественной подконтрольности. В то же время, как отмечает ряд исследователей, данное решение не вполне эффективно для контроля, исключающего коррупционное вмешательство в процессы заключения государственных и муниципальных контрактов, и возникает необходимость использования цифровых технологий «blockchain», которая делает все закупки не только прозрачными, но и при использовании смарт-контрактов используемыми без возможности теневого вмешательства в ценообразование» [10].

В рамках органов власти, занимающихся управлением образованием, вполне возможно применять инструменты противодействия коррупции, свойственные экосистеме предприятия. Например, А.М. Шунаев в одной из своих работ выявляет критерии коррупционных правонарушений, свойственных внутренним процессам деятельности как коммерческих, так и некоммерческих организаций: «Задача выявления латентного субъекта управления на предприятии представляет некоторые сложности по следующим причинам: субъекту коррупционных действий выгодно находиться в тени для обеспечения своей личной безопасности (от угрозы возможного уголовного преследования) и защиты коррупционных рент; инструментарий, доступный лицам, ведущим внутренне расследование, ограничен вследствие чрезмерной законодательной защиты персональной информации и невозможности проведения скрытого сбора информации. Выявление латентного управления может быть проведено на основании анализа выгодоприобретателей, проведении антикоррупционного скоринга персонала, анонимного анкетирования и пр. Индикаторами коррупции на предприятии будут снижение доходов, увеличение затрат и опережающий рост расходов по сравнению с выручкой» [22].

Для успешного противодействия этим проявлениям требуется проводить анализ структуры организации, исходя из функций и полномочий каждого конкретного сотрудника, выявляет коррупционно-опасные направления деятельности и дробит функционал между несколькими сотрудниками или подразделениями.

Питательной средой коррупции в органах власти является процедура дарения. Награждение ценным подарком работника оформляется обычно в том же порядке, что и применение других поощрений. Как правило, непосредственный руководитель готовит представление о поощрении работника ценным подарком. Затем издается приказ о поощрении, с которым работника знакомят под подпись. Приказ издается по форме №Т-11 (№Т-11а – при награждении нескольких работников) или по форме, самостоятельно разработанной в организации. На основании приказа вносится запись о поощрении в трудовую книжку и личную карточку работника. Таким образом, вопросы дарения подарков, их разграничения на категории «ценный подарок», «обычный подарок» и отграничения от коррупционных проявлений государственным (муниципальным) служащим являются оценочной категорией, что весьма опасно ввиду возможного наступления дисциплинарной и уголовной ответственности.

В соответствии со ст. 19 ФЗ «О гражданской службе» комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, образуются для соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих, поэтому логично встроить следующую процедуру определения категории подарка, которая представлена в законопроекте: в случае возникновения сомнений о наличии либо отсутствии коррупционной составляющей предмета дарения государственный (муниципальный) служащий обязан направить уведомление о получении подарка в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, после чего комиссия принимает решение о наличии либо отсутствии коррупционной составляющей при получении подарка государственным (муниципальным) служащим.

Срок рассмотрения уведомления установить сроком в 10 календарных дней, с возможностью продления этого срока на 30 дней при необходимости производства товароведческой экспертизы (с целью установления стоимости подарка). Если комиссия выносит решение об отсутствии коррупционной составляющей, председатель выдает подарок государственному (муниципальному) служащему под роспись. Если комиссия выявит коррупционную составляющую. Эта инициатива соотнобразовывается с ч. 7 ст. 21. 1 ФЗ №273- ФЗ «О противодействии коррупции», где указана возможность получения подарков, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В то же время, исходя из интересов ребенка и его родителей (законных представителей), помимо освоения общей программы дошкольного образования могут оказываться иные виды образовательных услуг, для чего составляется отдельный договор. Подобные услуги можно рассматривать в свете гражданско-правовых отношений, т. е. как потребительские услуги.

Однако, не умаляя важности дополнительных образовательных услуг, федеральное законодательство не содержит требований к их организации, оставляя этот вопрос полностью в юрисдикции дошкольной образовательной организации. На практике это приводит к созданию условий, вынуждающих родителей оплачивать дополнительные образовательные услуги. Например, в дошкольном образовательном учреждении предусмотрены занятия танцами, которые оплатило большинство родителей. По времени проведения данные занятия предусмотрены в середине дня. Очевидно, что родители, не оплатившие занятия делают это, чтобы дети не чувствовали себя оторванными от остальной группы [8, с. 36].

Существенным условием договора о предоставлении дополнительных образовательных услуг в дошкольном образовании является закрепление разновидности платных услуг и порядка их оплаты в локальных актах образовательной организации. Как уже было отмечено выше – бесплатность дошкольного образования является конституционной гарантией и должна обеспечиваться как органами власти, так и руководством детского дошкольного учреждения. По этой

причине коррупционным проявлением является установление родительской платы за реализацию компонентов ФГОС дошкольного образования в договоре между образовательной организацией и родителями (законными представителями) ребенка, либо осуществление подобной деятельности вне договорных отношений.

Подводя итог изложенному выше, следует определить ряд приоритетных направлений формирования экосистемы дошкольного образования в Российской Федерации.

Во-первых, требуется определить понятие и признаки экосистемы дошкольного образования, к которому можно отнести симбиоз правового механизма обеспечения права на дошкольное образование, нацеленный на высокий уровень качества государственного управления дошкольным образованием, формирования комфортной и доступной образовательной среды, в которой ребенок получает образование, присмотр и уход в наиболее индивидуальных условиях.

Во-вторых, экосистема дошкольного образования не ограничивается нормативным правовым регулированием, она включает фактическую и территориальную доступность инфраструктуры дошкольного образования, которая должна быть технологичной, комфортной и отвечать целям и задачам ФГОС дошкольного образования. Необходимо интегрировать игровые платформы с платформами к подготовке к школе, которые можно было бы сформировать в единую информационную среду, актуальную как для родителей, которые не имеют педагогического образования, так и детей, которым хочется получать дошкольное образование в семье.

В-третьих, дошкольное образованием как экосистема предполагает не только наличие классических детских садов, но и разнообразных альтернативных форм дошкольного образования: семейных группах, игровых комнатах, корпоративных детских садах, посещение родителями (законными представителями) консультационных центров при образовательной организации, в которой им готовы оказать психологическую и методическую помощь в организации образования для ребенка на дому. При этом детские игровые комнаты нельзя

назвать частью экосистемы дошкольного образования, пока не будет соответствующей правовой базы, закрепляющей конкретные права, обязанности и требования к работнику детской игровой комнаты.

В-четвертых, создание экосистемы дошкольного образования возможно только при развитой системе государственно-частного партнерства, где публичный интерес имеется не только для государственных структур, как субъектов управления образованием, но и частных компаний, заинтересованных в получении прибыли и продаже сопутствующих услуг. Например, при продаже квартир в крупных жилых комплексах, когда наличие социальной инфраструктуры имеет значение для покупателя либо при создании корпоративного детского сада на предприятии. Эту форму сейчас можно назвать наиболее «экологичной» и благоприятной как для работодателя, заинтересованного в раннем выходе ценного сотрудника из декретного отпуска, родителя, заинтересованного в зарплате и возможности не тратить много времени забирая ребенка из дошкольной образовательной организации и самого ребенка, который может получать дошкольное образование рядом со своими родителями.

В-пятых, экосистема дошкольного образования невозможна без дополнительных инструментов противодействия государственной и частной коррупции. С этой целью требуется внести поправки, касающиеся процедуры дарения (как для должностных лиц органов власти, так и для работников образовательной организации). Для успешного противодействия этим проявлениям, требуется проводить анализ структуры организации, исходя из функций и полномочий каждого конкретного сотрудника, выявляет коррупционно-опасные направления деятельности и дробить функционал между несколькими сотрудниками или подразделениями.

Важным условием противодействия коррупции в экосистеме дошкольного образования является доступность и полнота информации как о самом праве на дошкольное образование (в первую очередь об объеме и содержании бесплатных и платных услуг), так и о процедурах, осуществляемых в связи с записью и зачислением в детские сады, комплектацией групп, переводом из одной группы в

другую. Если родитель (законный представитель) имеет четкое представление о порядке предоставления соответствующих административных услуг, то основания для незаконного взимания денежных с родителей могут быть исключены. Минусом здесь является тот факт, что из всех процедур дошкольного образования административной услугой является только подача заявлений и постановка ребенка в электронную очередь для зачисления в детский сад, остальные отношения между родителями (законными представителями) и дошкольной образовательной организацией регулируются уже на основании договора, пусть и носящего публично-правовой характер. Если родители (законные представители) не знакомы с ФГОС дошкольного образования, то добавить в договор положения о возмездном оказании дополнительных образовательных услуг не представляет сложности.

Список литературы

1. Абанкина И.В. Доступность дошкольного образования в раннем возрасте: Информационный бюллетень / И.В. Абанкина, Л.М. Филатова. – М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2021. – 48 с. DOI 10.17323/978-5-7598-2395-7. EDN CQPMLN
2. Баснин Н.С. Заявительный порядок возмещения НДС / Н.С. Баснин, Г.В. Пахарева // Налоговая политика и практика. – 2010. – №2 (86). – С. 8–13. – EDN KZCCKF
3. Безруков А.В. Конституционно-правовой механизм обеспечения правопорядка органами публичной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / А.В. Безруков. – Екатеринбург, 2017. – 51 с. EDN ZQIOIX
4. Богуславская Т.Н. Частно-государственное партнерство в повышении доступности качественного дошкольного образования / Т.Н. Богуславская // Управление образованием: теория и практика. – 2014. – №4. – С. 56.
5. Витрук Н.В. Социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод граждан / Н.В. Витрук // Конституционный статус личности в СССР. – С. 195.

6. 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. – DOI 10.17803/1994-1471.2022.137.4.037-045. – EDN AWUCLQ
7. Кирсанов А.Р. комплексное развитие территорий: от глобальных планов к конкретным проблемам / А.Р. Кирсанов // Имущественные отношения в РФ. – 2022. – №11 (254).
8. Козлова А.С. Актуальные проблемы современного дошкольного образования / А.С. Козлова // Вопросы науки и образования. – 2023. – №7 (172). – С. 34–39. EDN GMXEUK
9. Корнева К.К. Государственная политика в сфере дошкольного образования и особенности её реализации на современном этапе / К.К. Корнева, Ю.Н. Трифонов // Ученые записки Тамбовского отделения РoСМУ. – 2017. – №8. – EDN YZMEDL
10. Кравченко А.Г., Овчинников А.И., Мамычев А.Ю., Воронцов С.А. Использование цифровых технологий в сфере противодействия коррупции // Административное и муниципальное право. – 2020. – №6. – DOI 10.7256/2454-0595.2020.6.33458. – EDN HLFQEO
11. Кузнецова В.В. Налоговые антикризисные меры поддержки бизнеса и граждан в Российской Федерации в 2022 году / В.В. Кузнецова // Актуальные социально-экономические проблемы развития общества в России и за рубежом: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. – Волгоград: Амирит.
12. Кузнецова О.А. Использование мягкого права в сфере противодействия коррупции / О.А. Кузнецова // Актуальные проблемы государства и права. – 2023. – Т. 7. №4. – С. 504–514. <https://doi.org/10.20310/2587-9340-2023-7-4-504-514>, <https://elibrary.ru/crqleg>. – EDN CRQLEG

13. Мамонова А.А. Особенности назначения пенсии в условиях COVID-19 / А.А. Мамонова, Я.С. Митина // Наука и образование в современном обществе: актуальные вопросы и инновационные исследования: сборник статей III Международной научно-практической конференции (Пенза, 23 апреля 2021 г.). – Пенза: Наука и Просвещение, 2021. – С. 88–90. – EDN GLYZBN.

14. Нарышкин С.Е. Административная реформа в России: науч.-практ. пособие / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева. – М.: Инфра-М, 2006. – С. 6.

15. Новиков М.В. Оценка доступности образования / М.В. Новиков // Отечественная и зарубежная педагогика. – 2012. – №2 (5).

16. Полотовская Е.Ю. Проблема разграничения терминов «государственная услуга» и «государственная функция» / Е.Ю. Полотовская // Общественные науки. – 2012. – №3. – С. 264–269. – EDN OXSNTR.

17. Прокофьева Е.Н. Предпосылки развития образовательных экосистем / Е.Н. Прокофьева // КПЖ. – 2021. – №5 (148). – С. 54.

18. Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти: науч.- практич. пособие / Т.А. Едкова, Н.В. Кичигин, А.Ф. Ноздрачев [и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Инфра-М, 2018. – 184 с.

19. Пыткина Н.О. Обеспечение доступности образования как ключевой аспект защиты прокурором прав несовершеннолетних / Н.О. Пыткина // Евразийская адвокатура. – 2023. – №2 (61). – С. 86.

20. Рычкова И.Н. Предоставление государственных услуг как административно-правовая функция органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / И.Н. Рычкова. – Киров, 2017. – 205 с. EDN ZQEUSB

21. Фиалковская И.Д. Коррупция: понятие, признаки, виды / И.Д. Фиалковская // Вестник ННГУ. – 2018. – №1.

22. Шунаев А.М. Экосистема экономической безопасности предприятия: антикоррупционный аспект / А.М. Шунаев // Здоровье – основа человеческого потенциала: проблемы и пути их решения. – 2020. – №3. – С. 1354. – EDN ARLQAC

Мещерягина Вероника Александровна – канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и международного права, ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург, Россия.

Вилачева Мария Николаевна – старший преподаватель кафедры конституционного и международного права, ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург, Россия.
