

Административное и муниципальное право

Правильная ссылка на статью:

Вилячева М.Н. Дискуссионные аспекты присмотра и ухода за ребенком в юридической конструкции конституционного права на дошкольное образование // Административное и муниципальное право. 2024. № 4. DOI: 10.7256/2454-0595.2024.4.70657 EDN: YOHMBD URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=70657

Дискуссионные аспекты присмотра и ухода за ребенком в юридической конструкции конституционного права на дошкольное образование

Вилячева Мария Николаевна

старший преподаватель; кафедра конституционного и международного права; Уральский государственный экономический университет

620144, Россия, Свердловская область, г. Екатеринбург, ул. Народной Воли, 45, ауд. 750

✉ vilacheva.m@yandex.ru



[Статья из рубрики "Публичное право: новые проблемы и реалии"](#)

DOI:

10.7256/2454-0595.2024.4.70657

EDN:

YOHMBD

Дата направления статьи в редакцию:

05-05-2024

Аннотация: В статье исследуется малоизученная тема содержания права на дошкольное образование в Российской Федерации. Для определения содержания данного права автор подробно рассматривает и использует два методологических подхода в изучении общего права на образование, которые затем применяются для определения юридической природы права на дошкольное образование: как процесса и как конкретного результата деятельности субъекта, наделенного правом на образование. Обосновывается необходимость включения в юридическую конструкцию права на дошкольное образование (обучение и воспитание лиц от рождения до поступления в школу) присмотра и ухода, которые законодательно не относятся к функции государства по предоставлению доступного и бесплатного образования, а являются гражданско-правовой услугой, финансово обременяющей родителей (законных представителей). В настоящей статье используется ряд методов научного исследования: формально-логический; историко-правовой; сравнительно-правовой; метод анализа конкретных правовых ситуаций. Основным выводом исследования является утверждение о

необходимости включения в юридическую конструкцию права на дошкольное образование (обучение и воспитание лиц от рождения до поступления в школу) присмотра и ухода, которые законодательно не относятся к функции государства по предоставлению доступного и бесплатного образования, а являются гражданско-правовой услугой, оплата которой возлагается на родителей (законных представителей). Если объединить присмотр и уход с обучением и воспитанием в рамках единого ФГОС дошкольного образования, то педагог будет совмещать образовательную функцию и функцию няни. Также, законодательное разделение дошкольного образования на образование по соответствующей образовательной программе (предполагается за счет бюджетных средств во исполнение конституционного принципа бесплатности образования), и отдельно присмотра и ухода (предполагается за счет средств родителей (законных представителей) на основании гражданско-правового договора), приводит к отсутствию универсальных нормативов финансового обеспечения, что негативным образом сказывается на существовании общих экономических гарантий права на дошкольное образование без дискриминации. Таким образом, считаем, что конституционное право на дошкольное образование должно иметь в своем содержании четыре составляющие: обучение, воспитание, присмотр и уход, находящихся в неразрывном единстве. Отсутствие хотя бы одного из компонентов разрушает структуру юридической конструкции «дошкольное образование».

Ключевые слова:

дошкольное образование, образование, присмотр и уход, конституционные права, права детей, право на образование, программы дошкольного образования, ФГОС, образовательные отношения, услуга

Согласно ст. 43 Конституции РФ каждому гарантируется бесплатное и общедоступное дошкольное образование как часть комплексного конституционного права на образование. В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об образовании»), дошкольное образование является первоначальным уровнем общего образования предваряя собой начальное общее, основное общее и среднее общее образование.

Выстраивание юридической конструкции права на дошкольное образование имеет доктринальную сложность, поскольку на сегодняшний день в юридической науке содержанию права на дошкольное образование уделяется недостаточное внимание, оно рассматривается на стыке с исследованиями в области педагогики [9, 14, 16, 23, 24], а в ключевом Федеральном законе «Об образовании» его регулированию посвящена всего одна статья (ст. 64).

Вместе с тем, содержание права на дошкольное образование невозможно рассматривать изолированно от общей категории «право на образование» [3, 5, 21, 25], под которой в Федеральном законе «Об образовании» понимается процесс воспитания и обучения (являющийся общественным благом); приобретаемых в интересах человека, семьи, общества, государства знаний, умений, навыков, ценностных установок (ст. 2).

То есть, в качестве отправной точки, можно использовать два основных методологических подхода в изучении общего права на образование, которые в дальнейшем будут применены для определения юридической природы права на

дошкольное образование: как процесса (процессный подход) и как результата деятельности субъекта, наделенного данным правом (ценностный подход).

Так, при ценностном подходе право на образование может изучаться как некое социальное благо, результат познавательной деятельности (воспитания и обучения) – совокупности знаний, умений, навыков, компетенций, которые В.В. Спасская называет нематериальным духовным благом [Спасская В. В. Правовое регулирование образовательных отношений: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Спасская Вероника Всееволодовна. – М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 2007. С. 16.].

Схожего подхода придерживается и Т.Э. Петросян, называя право на образование «образовательными благами» [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.].

Относит право на образование к результату образовательной деятельности и Т.Н. Матюшева, определяя право на образование следующим образом: «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» [Матюшева Т. Н. Правовой статус гражданина Российской Федерации в сфере образования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Матюшева Татьяна Николаевна. – Волгоград: Ростовский гос. ун-т, 1999. С. 24.].

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 навыков [Дольникова Л. А. Конституционное право на образование советских граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Дольникова Людмила Александровна. – Саратов, 1984. – 15 с.].

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» [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. С. 61.].

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» [Дольникова Л. А. Конституционное право на образование советских граждан: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Дольникова Людмила Александровна. – Саратов, 1984. – 187 с.].

Черты ценностного и процессного подходов можно встретить в определении Й.Л. Вайдерховена и Я.М. Груфа, которые выдвинули максимально развернутый термин права на образование: «это и свобода (неприятие 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 совместности 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)» [\[7\]](#).

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.

Поскольку в ст. 64 Федерального закона «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, 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 до поступления в школу, с целью формирования равного уровня подготовки детей к освоению программы начального общего образования при взаимодействии образовательных организаций и родителей (законных представителей) детей.

Особенностью права на дошкольное образование является усложненная внутренняя структура, связанная с индивидуальными возрастными особенностями субъекта (от рождения до зачисления в школу), что приводит к неизбежному возникновению еще двух обязательных элементов права на дошкольное образование: присмотра и ухода за ребенком.

Согласно ст. 2 Федерального закона «Об образовании» под присмотром и уходом понимается «комплекс мер по организации питания и хозяйственно-бытового обслуживания детей дошкольного возраста, обеспечение соблюдения ими личной гигиены и режима дня». Думается, что употребляемый в ряде статей Федерального закона «Об образовании» термин «содержание детей» синонимичен присмотру и уходу, если использовать метод расширительного толкования.

Можем характеризовать присмотр за ребенком 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 для обеспечения безопасности детей.

Уход, в отличие от присмотра, характеризует не состояние защищенности (безопасные условия обучения), а социально-бытовую и педагогическую стороны процесса, направленные на сохранение здорового физиологического, санитарного, эмоционального и психического состояния ребенка в образовательном процессе.

К сожалению, в регламентации этого компонента законодательство сильно отстает, а подзаконные нормативные правовые акты связывают уход с рекреацией: нахождением ребенка в определенный период времени в организациях, осуществляющих их отдых и

оздоровление.

Не стоит путать присмотр и уход с еще одной схожей юридической категорией «забота о ребенке», которая является правом и конституционной обязанностью родителей в рамках семейных отношений [8, 18].

Забота о детях, их воспитание, как конституционная 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 вида [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»].

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.

Соединять категории «воспитание» и «обучение» до степени смешения, в рамках российской образовательной системы невозможно [6, 10, 17, 19], ведь любой из уровней образования имеет свою программу и федеральный государственный образовательный стандарт (ФГОС), реализация которых возлагается на профессиональных педагогов.

Заботу ребенок может получить только в семье, когда речь идет о государственных институтах, деятельность по присмотру и уходу возлагается на соответствующие организации, поэтому присмотр и уход в конструкции дошкольного образования имеет важное доктринальное и практическое значение: расширяет структуру права притязания субъективного права на дошкольное образование, очерчивая сферу тех гарантий, которые должны быть обеспечены ребенку государством.

Существующая законодательная конструкция права на дошкольное образование приводит к проблемам реализации финансовой доступности права на дошкольное образование [1, 2, 22], так как бесплатное предоставление дошкольного образования (реализация образовательной программы) является функцией государства и обеспечивается в государственных и муниципальных дошкольных образовательных организациях, а присмотр и уход, формально-юридически изъятый из содержания дошкольного образования, становится услугой, реализуемой на основании гражданско-правового договора.

Очевидно, что реализация программы дошкольного образования невозможна без оказания услуги по присмотру и уходу за ребенком, которая становится для его родителей (законных представителей) обязательным финансовым бременем.

В Федеральном законе «Об образовании» допускается вправо снизить размер родительской платы или не взимать ее с отдельных категорий родителей (законных представителей). Однако эта процедура сводится к регулированию локальными актами образовательной организации (ч. 2 ст. 65), что наделяет последнюю необоснованно широкими пределами усмотрения в вопросах льготного оказания присмотра и ухода. Например, 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 за присмотр и уход не взимается [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»]. Не взимается плата за детей, оба или один из родителей которых являются инвалидами I или II группы и не имеют других доходов, кроме пенсии [Ст. 6 Закона Удмуртской Республики от 23 декабря 2004 г. № 89-РЗ «Об адресной социальной защите населения в Удмуртской Республике»].

Программа дошкольного образования содержит направления реализации правомочий ребенка, определяет результаты дошкольного образования как начального этапа системы образования. 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.) [\[20\]](#).

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 передать [\[12, 13, 15\]](#).

Дошкольное образование, как благо, исходя из процессного и ценностного подходов, невозможно охарактеризовать как конкретный и, тем более, исчерпывающий перечень благ, или единственное благо, которое можно использовать. Возможно, именно по этой причине мера возможного поведения субъективного права на дошкольное образование определяется исходя из содержания образовательной программы дошкольного образования, которая направлена 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, представляющие определенные направления обучения и воспитания детей: социально-коммуникативное; познавательное развитие интересов детей; речевое; художественно-эстетическое развитие; физическое развитие.

Во ФГОС дошкольного образования нет ни одного 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 присмотр и уход.

Интересен тот факт, что категория «присмотр и уход» не имеет широкого распространения в законодательной практике стран постсоветского пространства [4, 11], в том числе стран-участниц СНГ, хотя на уровне международных актов имеется модельный закон о дошкольном образовании [Постановление № 47-9 Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ «О новой редакции модельного закона «О дошкольном образовании»]. Принято в г. Санкт-Петербурге 13.04.2018], в котором подобная терминология используется. Более того, модельный закон СНГ «О дошкольном образовании», 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: организации питания и хозяйственно-бытового обслуживания детей, обеспечение соблюдения ими личной гигиены и режима дня, реализация образовательной программы дошкольного образования образовательными организациями (учреждениями).

Этот подход представляется удачным, однако не в рамках юридической конструкции «присмотр и уход», а в рамках определения содержания понятия «дошкольное образование». Если не отказываться от юридической конструкции «присмотр и уход» в законодательстве о дошкольном образовании России, необходимо обеспечить ее должным правовым регулированием. Так как на сегодняшний день кроме закрепления соответствующего термина в Федеральном законе «Об образовании», никакого иного правового регулирования 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.

Фактически единственным нормативным правовым актом из области присмотра и ухода за детьми является ГОСТ Р 57597-2017 [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 N 861-ст)]. В содержании данного ГОСТ есть ссылки к другим ГОСТ [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].

Увы, уже на стадии анализа основных терминов становится понятным, что невозможно использовать эти нормы для широкого круга общественных отношений в сфере дошкольного образования: «услуги по уходу за детьми: бытовые услуги, связанные с уходом за детьми в домашних условиях и оказываемые в соответствии с возмездным договором». То есть, данный ГОСТ распространяется на деятельность исполнителя услуг по уходу и присмотру за детьми – няни, и напрямую к сфере дошкольного образования не относится.

На фоне полного отсутствия правового регулирования содержания деятельности по присмотру и уходу, их стандартов, 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 2.4.3648-20 [СП 2.4.3648-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи», утв. Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28.09.2020 № 28], регламентирующий требования к безопасному размещению зданий, территории детского сада; условиям помещений и необходимой мебели; количеству детей и необходимой площади в расчете на одного воспитанника.

Он устанавливает ряд требований к организации присмотра и ухода за детьми в процессе реализации образовательной программы дошкольного образования. Например, при нахождении детей на объектах более четырех часов, дети должны быть обеспечены горячим питанием, которое может осуществляться с привлечением сторонних организаций, юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по производству готовых блюд.

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.

Когда индивидуальный предприниматель или юридическое лицо не реализуют программу дошкольного образования, а реализуют только присмотр и уход за детьми, на них вообще не распространяются данные требования.

Вопрос организации питания для воспитанников дошкольных образовательных организаций устанавливается межведомственным Приказом Минздравсоцразвития РФ и Минобрнауки РФ [Приказ Минздравсоцразвития России № 213н, Минобрнауки России № 178 от 11.03.2012 «Об утверждении методических рекомендаций по организации питания обучающихся и воспитанников образовательных учреждений»], предусматривает также достаточно жесткие требования к соответству сырья и продуктов, используемых в питании воспитанников дошкольных образовательных организаций, гигиеническим требованиям к качеству и безопасности продуктов питания, предусмотренным техническим регламентом о безопасности пищевой продукции [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 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»)], Единым требованиям [Решение Комиссии Таможенного союза от 28.05.2010 № 299 «О применении санитарных мер в Евразийском экономическом союзе»], СанПиН 2.3/2.4.3590-20 [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...") (Зарегистрировано в Минюсте России 11.11.2020 № 60833)], СанПиН 2.3.2.1078-01 [Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14.11.2001 № 36 «О введении в действие Санитарных правил» (вместе с СанПиНом 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) (Зарегистрировано в Минюсте РФ 22.03.2002 N 3326)].

Однако и вышеперечисленные акты распространяются исключительно на дошкольные образовательные организации, которые получили лицензию на реализацию программы дошкольного образования.

Таким образом, существующее превышение спроса на государственные и муниципальные дошкольные образовательные учреждения при недостаточном их количестве, привели к развитию сектора коммерческих услуг для детей дошкольного возраста по присмотру и уходу, без реализации программы дошкольного образования.

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 этой услуги.

На основании изложенного считаем, что, не отказываясь от использования категории «присмотр и уход» в рамках дошкольного образования, необходимо включить компоненты деятельности по присмотру и уходу в содержание ФГОС дошкольного образования. В противном случае возникает не только доктринальное разрушение юридической конструкции «право на дошкольное образование», но и путаница нормативно-правового регулирования с категорией «услуги по социально-бытовому уходу за ребенком», которые оказываются не в рамках образовательных отношений, а гражданско-правовых или социальных услуг.

Объединив присмотр и уход с обучением и воспитанием в рамках единого ФГОС дошкольного образования педагог совмещает образовательную функцию и функцию няни, в случае с социально-бытовым уходом: только услуги няни.

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 государственному (муниципальному) образовательному учреждению, 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.

Убеждены, что данная услуга по своему содержанию должна являться составной частью образовательной деятельности, т.е. необходимо законодательно закрепить присмотр и уход в структуре реализации образовательной программы дошкольного образования (например, ведением предусмотренной программой индивидуальной работы с обучающимися). Если она будет входить в реализуемую программу, финансирование указанной деятельности может осуществляться за счет средств субсидии, предоставленной на реализацию основной образовательной программы дошкольного

образования. Поскольку 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 основании гражданско-правового договора) приводит к отсутствию универсальных нормативов финансового обеспечения. Таким образом конституционное право на дошкольное образование имеет в своем содержании четыре составляющие: обучение, воспитание (реализация действующей ФГОС дошкольного образования), присмотр (непрерывный контроль за ребенком) и уход (сохранение здорового физиологического, санитарного, эмоционального и психического состояния ребенка), находящихся в неразрывном единстве. Отсутствие хотя бы одного из компонентов разрушает структуру юридической конструкции «дошкольное образование».

Согласно ст. 43 Конституции РФ каждому гарантируется бесплатное и общедоступное дошкольное образование как часть комплексного конституционного права на образование. В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об образовании»), дошкольное образование является первоначальным уровнем общего образования предваряя собой начальное общее, основное общее и среднее общее образование.

Выстраивание юридической конструкции права на дошкольное образование имеет доктринальную сложность, поскольку на сегодняшний день в юридической науке содержанию права на дошкольное образование уделяется недостаточное внимание, оно рассматривается на стыке с исследованиями в области педагогики [9, 14, 16, 23, 24], а в ключевом Федеральном законе «Об образовании» его регулированию посвящена всего одна статья (ст. 64).

Вместе с тем, содержание права на дошкольное образование невозможно рассматривать изолированно от общей категории «право на образование» [3, 5, 21, 25], под которой в Федеральном законе «Об образовании» понимается процесс воспитания и обучения (являющийся общественным благом); приобретаемых в интересах человека, семьи, общества, государства знаний, умений, навыков, ценностных установок (ст. 2).

То есть, в качестве отправной точки, можно использовать два основных методологических подхода в изучении общего права на образование, которые в дальнейшем будут применены для определения юридической природы права на дошкольное образование: как процесса (процессный подход) и как результата деятельности субъекта, наделенного данным правом (ценностный подход).

Так, при ценностном подходе право на образование может изучаться как некое социальное благо, результат познавательной деятельности (воспитания и обучения) – совокупности знаний, умений, навыков, компетенций, которые В.В. Спасская называет нематериальным духовным благом [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. С. 16.].

Схожего подхода придерживается и Т.Э. Петросян, называя право на образование «образовательными благами» [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. хозяйства и гос. службы при Президенте РФ, 2014. – 24 с.].

Относит право на образование к результату образовательной деятельности и Т.Н. Матюшева, определяя право на образование следующим образом: «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» [Матюшева Т. Н. Правовой статус гражданина Российской Федерации в сфере образования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Матюшева Татьяна Николаевна. – Волгоград: Ростовский гос. ун-т, 1999. С. 24.].

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 навыков [Дольникова Л. А. Конституционное право на образование советских граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Дольникова Людмила Александровна. – Саратов, 1984. – 15 с.].

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» [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. С. 61.].

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» [Дольникова Л. А. Конституционное право на образование советских граждан: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Дольникова Людмила Александровна. – Саратов, 1984. – 187 с.].

Черты ценностного и процессного подходов можно встретить в определении Й.Л. Вайдерховена и Я.М. Груфа, которые выдвинули максимально развернутый термин права на образование: «это и свобода (неприятие 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 совместности 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)» [\[7\]](#).

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.

Поскольку в ст. 64 Федерального закона «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, 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 до поступления в школу, с целью формирования равного уровня подготовки детей к освоению программы начального общего образования при взаимодействии образовательных организаций и родителей (законных представителей) детей.

Особенностью права на дошкольное образование является усложненная внутренняя структура, связанная с индивидуальными возрастными особенностями субъекта (от рождения до зачисления в школу), что приводит к неизбежному возникновению еще двух обязательных элементов права на дошкольное образование: присмотра и ухода за ребенком.

Согласно ст. 2 Федерального закона «Об образовании» под присмотром и уходом понимается «комплекс мер по организации питания и хозяйственно-бытового обслуживания детей дошкольного возраста, обеспечение соблюдения ими личной гигиены и режима дня». Думается, что употребляемый в ряде статей Федерального закона «Об образовании» термин «содержание детей» синонимичен присмотру и уходу, если использовать метод расширительного толкования.

Можем охарактеризовать присмотр за ребенком 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 для обеспечения безопасности детей.

Уход, в отличие от присмотра, характеризует не состояние защищенности (безопасные условия обучения), а социально-бытовую и педагогическую стороны процесса, направленные на сохранение здорового физиологического, санитарного, эмоционального и психического состояния ребенка в образовательном процессе.

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

Не стоит путать присмотр и уход с еще одной схожей юридической категорией «забота о ребенке», которая является правом и конституционной обязанностью родителей в рамках семейных отношений [\[8, 18\]](#).

Забота о детях, их воспитание, как конституционная 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 вида [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»].

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.

Соединять категории «воспитание» и «обучение» до степени смешения, в рамках российской образовательной системы невозможно [6, 10, 17, 19], ведь любой из уровней образования имеет свою программу и федеральный государственный образовательный стандарт (ФГОС), реализация которых возлагается на профессиональных педагогов.

Заботу ребенок может получить только в семье, когда речь идет о государственных институтах, деятельность по присмотру и уходу возлагается на соответствующие организации, поэтому присмотр и уход в конструкции дошкольного образования имеет важное доктринальное и практическое значение: расширяет структуру права притязания субъективного права на дошкольное образование, очерчивая сферу тех гарантий, которые должны быть обеспечены ребенку государством.

Существующая законодательная конструкция права на дошкольное образование приводит к проблемам реализации финансовой доступности права на дошкольное образование [1, 2, 22], так как бесплатное предоставление дошкольного образования (реализация образовательной программы) является функцией государства и обеспечивается в государственных и муниципальных дошкольных образовательных организациях, а присмотр и уход, формально-юридически изъятый из содержания дошкольного образования, становится услугой, реализуемой на основании гражданско-правового договора.

Очевидно, что реализация программы дошкольного образования невозможна без оказания услуги по присмотру и уходу за ребенком, которая становится для его родителей (законных представителей) обязательным финансовым бременем.

В Федеральном законе «Об образовании» допускается вправо снизить размер родительской платы или не взимать ее с отдельных категорий родителей (законных представителей). Однако эта процедура сводится к регулированию локальными актами образовательной организации (ч. 2 ст. 65), что наделяет последнюю необоснованно широкими пределами усмотрения в вопросах льготного оказания присмотра и ухода. Например, 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 за присмотр и уход не взимается [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»]. Не взимается плата за детей, оба или один из родителей которых являются инвалидами I или II группы и не имеют других доходов, кроме пенсии [Ст. 6 Закона Удмуртской Республики от 23 декабря 2004 г. № 89-РЗ «Об адресной социальной защите населения

в Удмуртской Республике»].

Программа дошкольного образования содержит направления реализации правомочий ребенка, определяет результаты дошкольного образования как начального этапа системы образования. 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.) [\[20\]](#).

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 передать [\[12, 13, 15\]](#).

Дошкольное образование, как благо, исходя из процессного и ценностного подходов, невозможно охарактеризовать как конкретный и, тем более, исчерпывающий перечень благ, или единственное благо, которое можно использовать. Возможно, именно по этой причине мера возможного поведения субъективного права на дошкольное образование определяется исходя из содержания образовательной программы дошкольного образования, которая направлена 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, представляющие определенные направления обучения и воспитания детей: социально-коммуникативное; познавательное развитие интересов детей; речевое; художественно-эстетическое развитие; физическое развитие.

Во ФГОС дошкольного образования нет ни одного 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 присмотр и уход.

Интересен тот факт, что категория «присмотр и уход» не имеет широкого распространения в законодательной практике стран постсоветского пространства [\[4, 11\]](#), в том числе стран-участниц СНГ, хотя на уровне международных актов имеется модельный закон о дошкольном образовании [Постановление № 47-9 Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ «О новой редакции модельного закона «О дошкольном образовании»]. Принято в г. Санкт-Петербурге 13.04.2018], в котором подобная терминология используется. Более того, модельный закон СНГ «О дошкольном образовании», 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: организации питания и хозяйствственно-бытового обслуживания детей, обеспечение соблюдения ими личной гигиены и режима дня, реализация образовательной программы

дошкольного образования образовательными организациями (учреждениями).

Этот подход представляется удачным, однако не в рамках юридической конструкции «присмотр и уход», а в рамках определения содержания понятия «дошкольное образование». Если не отказываться от юридической конструкции «присмотр и уход» в законодательстве о дошкольном образовании России, необходимо обеспечить ее должным правовым регулированием. Так как на сегодняшний день кроме закрепления соответствующего термина в Федеральном законе «Об образовании», никакого иного правового регулирования 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.

Фактически единственным нормативным правовым актом из области присмотра и ухода за детьми является ГОСТ Р 57597-2017 [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 N 861-ст)]. В содержании данного ГОСТ есть ссылки к другим ГОСТ [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].

Увы, уже на стадии анализа основных терминов становится понятным, что невозможно использовать эти нормы для широкого круга общественных отношений в сфере дошкольного образования: «услуги по уходу за детьми: бытовые услуги, связанные с уходом за детьми в домашних условиях и оказываемые в соответствии с возмездным договором». То есть, данный ГОСТ распространяется на деятельность исполнителя услуг по уходу и присмотру за детьми – няни, и напрямую к сфере дошкольного образования не относится.

На фоне полного отсутствия правового регулирования содержания деятельности по присмотру и уходу, их стандартов, 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 2.4.3648-20 [СП 2.4.3648-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи», утв. Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28.09.2020 № 28], регламентирующий требования к безопасному размещению зданий, территории детского сада; условиям помещений и необходимой мебели; количеству детей и необходимой площади в расчете на одного воспитанника.

Он устанавливает ряд требований к организации присмотра и ухода за детьми в процессе реализации образовательной программы дошкольного образования. Например, при нахождении детей на объектах более четырех часов, дети должны быть обеспечены горячим питанием, которое может осуществляться с привлечением сторонних организаций, юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих

деятельность по производству готовых блюд.

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.

Когда индивидуальный предприниматель или юридическое лицо не реализуют программу дошкольного образования, а реализуют только присмотр и уход за детьми, на них вообще не распространяются данные требования.

Вопрос организации питания для воспитанников дошкольных образовательных организаций устанавливается межведомственным Приказом Минздравсоцразвития РФ и Минобрнауки РФ [Приказ Минздравсоцразвития России № 213н, Минобрнауки России № 178 от 11.03.2012 «Об утверждении методических рекомендаций по организации питания обучающихся и воспитанников образовательных учреждений»], предусматривает также достаточно жесткие требования к соответствуи сырья и продуктов, используемых в питании воспитанников дошкольных образовательных организаций, гигиеническим требованиям к качеству и безопасности продуктов питания, предусмотренным техническим регламентом о безопасности пищевой продукции [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 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»)], Единым требованиям [Решение Комиссии Таможенного союза от 28.05.2010 № 299 «О применении санитарных мер в Евразийском экономическом союзе»], СанПиН 2.3/2.4.3590-20 [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...") (Зарегистрировано в Минюсте России 11.11.2020 № 60833)], СанПиН 2.3.2.1078-01 [Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 14.11.2001 № 36 «О введении в действие Санитарных правил» (вместе с СанПиНом 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) (Зарегистрировано в Минюсте РФ 22.03.2002 N 3326)].

Однако и вышеперечисленные акты распространяются исключительно на дошкольные образовательные организации, которые получили лицензию на реализацию программы дошкольного образования.

Таким образом, существующее превышение спроса на государственные и муниципальные дошкольные образовательные учреждения при недостаточном их количестве, привели к развитию сектора коммерческих услуг для детей дошкольного возраста по присмотру и уходу, без реализации программы дошкольного образования.

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 этой услуги.

На основании изложенного считаем, что, не отказываясь от использования категории «присмотр и уход» в рамках дошкольного образования, необходимо включить компоненты деятельности по присмотру и уходу в содержание ФГОС дошкольного образования. В противном случае возникает не только доктринальное разрушение юридической конструкции «право на дошкольное образование», но и путаница нормативно-правового регулирования с категорией «услуги по социально-бытовому уходу за ребенком», которые оказываются не в рамках образовательных отношений, а гражданско-правовых или социальных услуг.

Объединив присмотр и уход с обучением и воспитанием в рамках единого ФГОС дошкольного образования педагог совмещает образовательную функцию и функцию няни, в случае с социально-бытовым уходом: только услуги няни.

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 государственному (муниципальному) образовательному учреждению, 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.

Убеждены, что данная услуга по своему содержанию должна являться составной частью образовательной деятельности, т.е. необходимо законодательно закрепить присмотр и уход в структуре реализации образовательной программы дошкольного образования (например, ведением предусмотренной программой индивидуальной работы с обучающимися). Если она будет входить в реализуемую программу, финансирование указанной деятельности может осуществляться за счет средств субсидии, предоставленной на реализацию основной образовательной программы дошкольного образования. Поскольку 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 основании гражданско-правового договора) приводит к отсутствию универсальных нормативов финансового обеспечения. Таким образом конституционное право на дошкольное образование имеет в своем содержании четыре составляющие: обучение, воспитание (реализация действующей ФГОС дошкольного образования), присмотр (непрерывный контроль за ребенком) и уход (сохранение здорового физиологического, санитарного, эмоционального и психического состояния ребенка), находящихся в неразрывном единстве. Отсутствие хотя бы одного из компонентов разрушает структуру юридической конструкции «дошкольное образование».

Библиография

1. Абанкина И.В. Векторы развития дошкольного образования в условиях современных вызовов. М.: НИУ ВШЭ, 2022.
2. Абанкина И.В. Доступность дошкольного образования в раннем возрасте. М.: НИУ ВШЭ, 2021.
3. Афанасьев В.С. Общая теория права и государства / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Норма: Инфра-М, 2010.
4. Барциц И.Н. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Российская Федерация – Россия // Государственная служба. 2022. № 5 (139). С. 67-118.
5. Беляйкина А.И. Конституционное право на образование и проблемы его реализации // Вестник РУК. 2022. № 2 (48). С. 107.
6. Былинская Н.А. Сравнительно-правовой анализ конституционно-правового статуса ребенка в Российской Федерации и зарубежных странах // Право и государство: теория и практика. 2023. № 5 (221). С. 128-131.
7. Вандерховен Й.Л. Законодательное формирование структур высшего образования // Высшее образование в Европе. 1994. Т. XIX. № С. 73.
8. 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.
9. Галеева А.В. Реализация субъективного публичного права на дошкольное образование в Российской Федерации // Молодой ученый. 2019. № 15 (253). С. 94–96.
10. Герасимова Е.В. Основные направления развития дошкольного образования в рамках ФГОС ДО // Управление дошкольным образовательным учреждением. 2021. № 6. С. 20-25.
11. Гогоберидзе А.Г., Изотова Е.И., Езопова С.А., Новицкая В.А. Концепция развития дошкольного образования до 2030 года: задачи и инструменты реализации в условиях единого образовательного пространства // Современное дошкольное образование. 2023. № 4 (118). С. 22-34.
12. Жигалов С.В. Конституционные конструкции прав и обязанностей получения образования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 27-39.
13. Ивакина Д.С. Особенности конституционного права человека и гражданина на образование в Российской Федерации // Право и образование. 2015. № 2. С. 13.
14. Иноярова А., Зубайдова Н.Н. Важность дошкольного образования // Science and Education. 2023. № 12. С. 548.
15. Кистяковский Б.А. Философия и социология права. СПб.: Изд-во Рус. Христиан. гуманит. ин-та, 1998.
16. Кичалюк О.Н. Конституционно-правовое регулирование права на общедоступность и бесплатность дошкольного образования в Российской Федерации // Science Time. 2014. № 12. С. 216-220.
17. Кроер Е.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.
18. Летова Н.В. Семейный статус ребенка: проблемы теории и практики. М.: Проспект, 2021.
19. Лыскова И.В. Федеральная образовательная программа дошкольного образования – единое ядро содержания дошкольного образования // Источник. 2023. № 2 (118). С. 16-17.
20. Никитина И.Ф. Конституционная характеристика права на образование // Право и

- образование. 2003. № 1. С. 29-36.
21. Ожиганова М.В. Образовательное право. Екатеринбург: Изд-во Рос. гос. проф.-пед. ун-та, 2021.
22. Пыткина Н.О. Обеспечение доступности образования как ключевой аспект защиты прокурором прав несовершеннолетних // Евразийская адвокатура. 2023. № 2 (61). С. 85-88.
23. Смирнова Д.Д. К вопросу о реализации права на дошкольное образование // Евразийский юридический журнал. 2018. № 7 (122). С. 88-90.
24. Упоров И.В. Право человека на образование и полномочия органов местного самоуправления по обеспечению его дошкольной составляющей // Дневник науки. 2021. № 4 (52).
25. Шкатулла В.И. Право и образование // Государство и право. Наука. 1997. № 7. С. 5-13.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье являются, как это следует из ее наименования, дискуссионные аспекты присмотра и ухода за ребенком в юридической конструкции конституционного права на дошкольное образование. Заявленные границы исследования соблюдены автором.

Методология исследования в тексте статьи не раскрывается.

Актуальность избранной автором темы исследования не подлежит сомнению и обосновывается им следующим образом: "Согласно ст. 43 Конституции РФ каждому гарантируется бесплатное и общедоступное дошкольное образование как часть комплексного конституционного права на образование. В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об образовании») дошкольное образование является первоначальным уровнем общего образования предваряя собой начальное общее, основное общее и среднее общее образование. Выстраивание юридической конструкции права на дошкольное образование имеет доктринальную сложность, поскольку на сегодняшний день в юридической науке содержанию права на дошкольное образование уделяется недостаточное внимание, оно рассматривается на стыке с исследованиями в области педагогики [9, 14, 16, 23, 24], а в ключевом Федеральном законе «Об образовании» его регулированию посвящена всего одна статья (ст. 64)".

Научная новизна работы проявляется в ряде заключений и предложений ученого: "Если не отказываться от юридической конструкции «присмотр и уход» в законодательстве о дошкольном образовании России, необходимо обеспечить ее должным правовым регулированием. Так как на сегодняшний день кроме закрепления соответствующего термина в Федеральном законе «Об образовании», никакого иного правового регулирования не предусмотрено. 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"; "Таким образом, существующее превышение спроса на государственные и муниципальные дошкольные образовательные учреждения при недостаточном их количестве, привели к развитию сектора коммерческого дошкольного образования. Среди них следует выделить в отдельную категорию организаций, которые предоставляют услуги для детей дошкольного возраста по присмотру и уходу без

реализации программы дошкольного образования. 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 этой услуги. Не отказываясь от использования категории «присмотр и уход» в рамках дошкольного образования необходимо включить компоненты деятельности по присмотру и уходу в содержание ФГОС дошкольного образования. В противном случае возникает не только доктринальное разрушение юридической конструкции «право на дошкольное образование», но и путаница нормативно-правового регулирования с категорией «услуги по социально-бытовому уходу за ребенком», которые оказываются не в рамках образовательных отношений, а гражданско-правовых или социальных услуг"; "... необходимо законодательно закрепить присмотр и уход в структуре реализации образовательной программы дошкольного образования (например, ведением предусмотренной программой индивидуальной работы с обучающимися). Если она будет входить в реализуемую программу, финансирование указанной деятельности может осуществляться за счет средств субсидии, предоставленной на реализацию основной образовательной программы дошкольного образования" и др. Таким образом, статья вносит определенный вклад в развитие отечественной правовой науки и, безусловно, заслуживает внимания потенциальных читателей.

Научный стиль исследования выдержан автором в полной мере.

Структура работы вполне логична. Во вводной части статьи ученый обосновывает актуальность избранной им темы исследования. В основной части работы автор описывает основные методологические подходы к изучению общего права на образование, после чего переходит к анализу права на дошкольное образование, а также его отдельных составляющих - присмотра и ухода за ребенком. В заключительной части статьи содержатся общие выводы по результатам проведенного исследования.

Содержание статьи соответствует ее наименованию, но не лишено некоторых недостатков.

Так, автор пишет: "В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об образовании») дошкольное образование является первоначальным уровнем общего образования предваряя собой начальное общее, основное общее и среднее общее образование" - пропущена запятая после слова "образования" ("В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об образовании») дошкольное образование является первоначальным уровнем общего образования, предваряя собой начальное общее, основное общее и среднее общее образование").

Ученый отмечает: "Так, при ценностном подходе право на образование может изучаться как некое социальное благо, результат познавательной деятельности (воспитания и обучения) – совокупности знаний, умений, навыков, компетенций, которые В.В. Спасская называет нематериальным духовным благом [Спасская В. В. Правовое регулирование образовательных отношений: теоретико-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Спасская Вероника Всеолодовна. – М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 2007. С. 16.]" - "духовным благом".

Автор указывает: "Относит право на образование к результату образовательной деятельности и Матюшева Т.Н., 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» [Матюшева Т. Н. Правовой статус гражданина Российской Федерации в сфере

образования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Матюшева Татьяна Николаевна. – Волгоград: Ростовский гос. ун-т, 1999. С. 24.]". Инициалы ученого в тексте статьи ставятся перед его фамилией.

Таким образом, статья нуждается в тщательном вычитывании – в ней встречаются опечатки, пунктуационные ошибки (приведенный в рецензии перечень опечаток и ошибок не является исчерпывающим!).

Автор пишет: "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.". Однако ученый не предлагает своей оригинальной дефиниции понятия "право на образование", что было бы вполне логично после проведенного анализа. То же самое касается определения понятия "право на дошкольное образование".

Библиография исследования представлена 25 источниками (монографиями, научными статьями, учебником). С формальной и фактической точек зрения этого вполне достаточно, но некоторые положения работы нуждаются в углублении.

Апелляция к оппонентам имеется, как общая, так и частная (Т. Н. Матюшева, Н.С. Голубкова и др.), и вполне достаточна. Научная дискуссия ведется автором корректно. Положения работы обоснованы в должной степени.

Выводы по результатам проведенного исследования имеются ("Таким образом конституционное право на дошкольное образование имеет в своем содержании четыре составляющие: обучение, воспитание, присмотр и уход, находящихся в неразрывном единстве. Отсутствие хотя бы одного из компонентов разрушает структуру юридической конструкции «дошкольное образование»), но они сформулированы очень кратко и не отражают всех научных достижений автора статьи. Таким образом, они нуждаются в уточнении и конкретизации.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере конституционного права, семейного права при условии ее доработки: раскрытии методологии исследования, углублении отдельных положений работы, конкретизации выводов по результатам проведенного исследования, устраниении нарушений в оформлении статьи.

Результаты процедуры повторного рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

РЕЦЕНЗИЯ

на статью на тему «Дискуссионные аспекты присмотра и ухода за ребенком в юридической конструкции конституционного права на дошкольное образование».

Предмет исследования.

Предложенная на рецензирование статья посвящена актуальным вопросам присмотра и ухода за ребенком в комплексной системе мер по реализации конституционного права на образование. Автором рассматриваются существенные характеристики присмотра и ухода за ребенком как правовых категорий, правовое регулирования отношений по поводу присмотра и ухода за ребенком, а также некоторые практические проблемы, связанных с реализацией указанных моментов. В качестве конкретного предмета исследования выступили, прежде всего, положения нормативно-правовых актов и мнения различных ученых.

Методология исследования.

Цель исследования прямо в статье не заявлена. При этом она может быть ясно понята из названия и содержания работы. Цель может быть обозначена в качестве рассмотрения и разрешения отдельных проблемных аспектов вопроса о присмотре и уходе за ребенком в комплексной системе мер по реализации конституционного права на образование. Исходя из поставленных цели и задач, автором выбрана методологическая основа исследования.

В частности, автором используется совокупность общенаучных методов познания: анализ, синтез, аналогия, дедукция, индукция, другие. В частности, методы анализа и синтеза позволили обобщить и разделить выводы различных научных подходов к предложенной тематике, а также сделать конкретные выводы из материалов практики.

Наибольшую роль сыграли специально-юридические методы. В частности, автором активно применялся формально-юридический метод, который позволил провести анализ и осуществить толкование норм действующего законодательства (прежде всего, норм законодательства и положений подзаконных актов РФ). Например, следующий вывод автора: «В Федеральном законе «Об образовании» допускается вправо снизить размер родительской платы или не взимать ее с отдельных категорий родителей (законных представителей). Однако эта процедура сводится к регулированию локальными актами образовательной организации (ч. 2 ст. 65), что наделяет последнюю необоснованно широкими пределами усмотрения в вопросах льготного оказания присмотра и ухода. Например, 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 за присмотр и уход не взимается [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»]. Не взимается плата за детей, оба или один из родителей которых являются инвалидами I или II группы и не имеют других доходов, кроме пенсии [Ст. 6 Закона Удмуртской Республики от 23 декабря 2004 г. № 89-РЗ «Об адресной социальной защите населения в Удмуртской Республике»]».

Таким образом, выбранная автором методология в полной мере адекватна цели исследования, позволяет изучить все аспекты темы в ее совокупности.

Актуальность.

Актуальность заявленной проблематики не вызывает сомнений. Имеется как теоретический, так и практический аспекты значимости предложенной темы. С точки зрения теории присмотра и ухода за ребенком в юридической конструкции конституционного права на дошкольное образование. Вопросы образования и права нередко поднимались в научной литературе. Также активно обсуждалась проблема реализации конституционного права на образование. Однако в контексте проблемы дошкольного образования можно сказать, что заявленные автором рецензируемой статьи проблемы редко становились в центре внимания исследователей. Сложно спорить с автором в том, что «Согласно ст. 43 Конституции РФ каждому гарантируется бесплатное и общедоступное дошкольное образование как часть комплексного конституционного права на образование. В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее –

Федеральный закон «Об образовании», дошкольное образование является первоначальным уровнем общего образования предваряя собой начальное общее, основное общее и среднее общее образование. Выстраивание юридической конструкции права на дошкольное образование имеет доктринальную сложность, поскольку на сегодняшний день в юридической науке содержанию права на дошкольное образование уделяется недостаточное внимание, оно рассматривается на стыке с исследованиями в области педагогики [9, 14, 16, 23, 24], а в ключевом Федеральном законе «Об образовании» его регулированию посвящена всего одна статья (ст. 64)».

Тем самым, научные изыскания в предложенной области стоит только поприветствовать.

Научная новизна.

Научная новизна предложенной статьи не вызывает сомнений. Во-первых, она выражается в конкретных выводах автора. Среди них, например, такой вывод: «Поскольку 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 основании гражданско-правового договора) приводит к отсутствию универсальных нормативов финансового обеспечения. Таким образом конституционное право на дошкольное образование имеет в своем содержании четыре составляющие: обучение, воспитание (реализация действующей ФГОС дошкольного образования), присмотр (непрерывный контроль за ребенком) и уход (сохранение здорового физиологического, санитарного, эмоционального и психического состояния ребенка), находящихся в неразрывном единстве. Отсутствие хотя бы одного из компонентов разрушает структуру юридической конструкции «дошкольное образование»».

Указанный и иные теоретические выводы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях.

Во-вторых, автором предложены идеи по совершенствованию действующего законодательства. В частности,

«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 этой услуги. На основании изложенного считаем, что, не отказываясь от использования категории «присмотр и уход» в рамках дошкольного образования, необходимо включить компоненты деятельности по присмотру и уходу в содержание ФГОС дошкольного образования. В противном случае возникает не только доктринальное разрушение юридической конструкции «право на дошкольное образование», но и путаница нормативно-правового регулирования с категорией «услуги по социально-бытовому уходу за ребенком», которые оказываются не в рамках образовательных отношений, а гражданско-правовых или социальных услуг».

Приведенный вывод может быть актуален и полезен для правотворческой деятельности. Таким образом, материалы статьи могут иметь определенных интерес для научного сообщества с точки зрения развития вклада в развитие науки.

Стиль, структура, содержание.

Тематика статьи соответствует специализации журнала «Административное и муниципальное право», так как она посвящена правовым проблемам, связанным с реализацией конституционного права на образование.

Содержание статьи в полной мере соответствует названию, так как автор рассмотрел заявленные проблемы, в полной мере достиг цели исследования.

Качество представления исследования и его результатов следует признать в полной

мере положительным. Из текста статьи прямо следуют предмет, задачи, методология и основные результаты исследования.

Оформление работы в целом соответствует требованиям, предъявляемым к подобного рода работам. Существенных нарушений данных требований не обнаружено.

Библиография.

Следует высоко оценить качество использованной литературы. Автором активно использована литература, представленная авторами из России (Абанкина И.В., Абанкина И.В., Афанасьев В.С. Барциц И.Н., Беляйкина А.И., Былинская Н.А. и другие).

Таким образом, труды приведенных авторов соответствуют теме исследования, обладают признаком достаточности, способствуют раскрытию различных аспектов темы.

Апелляция к оппонентам.

Автор провел серьезный анализ текущего состояния исследуемой проблемы. Все цитаты ученых сопровождаются авторскими комментариями. То есть автор показывает разные точки зрения на проблему и пытается аргументировать более правильную по его мнению.

Выводы, интерес читательской аудитории.

Выводы в полной мере являются логичными, так как они получены с использованием общепризнанной методологии. Статья может быть интересна читательской аудитории в плане наличия в ней систематизированных позиций автора применительно к заявленным в статье вопросам.

На основании изложенного, суммируя все положительные и отрицательные стороны статьи

«Рекомендую опубликовать»