

УДК 342.25

DOI: 10.26456/vtpravo/2024.4.085

Некоторые аспекты обеспечения доступа и качества образования на муниципальном уровне

В.С. Очагова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

В статье исследуются вопросы правовой регламентации и практической реализации обеспеченности доступа к образованию на уровне муниципальных образований. Дана оценка некоторым категориям, имеющим определяющее значение по данной тематике. Муниципальный уровень власти, являясь наиболее близким гражданам, включает в себе обширный спектр предоставляемых образовательных услуг. Рассмотрены полномочия некоторых муниципальных органов власти в сфере образования в различных субъектах Российской Федерации. Также проведен анализ нескольких муниципальных программ, касающихся области образования, реализуемых разными регионами.

***Ключевые слова:** органы местного самоуправления, образование, обеспеченность доступ, муниципальная программа, образовательные организации.*

Местное самоуправление опирается на различные правовые основания, включая общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры, принятые Россией, а также федеральные конституционные законы, федеральные законы и прочие нормативные правовые акты, которые изданы в соответствии с ними. Эти акты включают указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, а также другие нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Дополнительно местное самоуправление основывается на конституциях (уставах), законах и других нормативных правовых актах, утвержденных субъектами государства, а также муниципальных уставах. Решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, а также другие муниципальные правовые акты имеют юридическую значимость [1]. Однако в этом направлении существенная часть взаимоотношений регулируется непосредственно Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Сфера образования преимущественно регламентирована в профильном Федеральном законе от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [2]. В соответствии с данным нормативно-правовым актом на органы местной власти возлагаются

обязанности создания благоприятных условий для реализации образовательных потребностей населения. На учредителя возлагается ответственность за разработку алгоритмов приема в муниципальное образовательное учреждения детей на начальное, основное, среднее общее образование. Так как все граждане имеют право на образование, оно должно реализовываться на территории того муниципалитета, где эти граждане проживают.

В качестве неотъемлемого элемента национального пространства образовательной среды является развитие образовательных учреждений на уровне муниципалитетов. Так, муниципальная образовательная система – это многофункциональная, разноуровневая сеть, которая включает разные виды образовательных учреждений.

Особого внимания требует разъяснение понятийного аппарата в отношении категорий «доступ» и «доступность», поскольку смешение этих понятий ведет к двусмысленности и ложному пониманию сути рассматриваемых правоотношений.

Доступ – это впуск, допуск куда-либо. Доступность – то, что подходит для многих, для всех [5]. Исходя из данных сведений, можно предположить, что доступ предполагает возможность получения, использования или взаимодействия с какой-либо информацией, ресурсами или услугами. Доступ может быть физическим, электронным или социальным. Доступность – это характеристика, определяющая, насколько легко или сложно можно получить доступ к определенному ресурсу или услуге. Доступность включает в себя физические и нефизические аспекты, такие как наличие, стоимость и условия использования. Связь между доступом и доступностью проявляется в том, что доступ предполагает наличие возможности, тогда как доступность определяет степень этой возможности. То есть, имея доступ к ресурсу, необходимо также учитывать, насколько он доступен в практическом смысле. Например, доступ к образовательным материалам может быть обеспечен через Интернет, но если материалы платные или система регистрации сложна, то их доступность оказывается ограниченной. Так, в сфере образовательных отношений важно не только предоставить доступ обучающимся к учебным материалам, но и обеспечить, чтобы эти материалы были доступны для разнообразной аудитории (например, для лиц с особыми потребностями). Доступ и доступность взаимосвязаны, но не идентичны. Без доступа нельзя говорить о доступности, но даже при наличии доступа, доступность может быть ограничена, что непосредственно влияет на эффективность использования ресурсов и услуг. Понимание этих понятий и их отличий является ключевым для разработки эффективных систем и практик в разных областях. Представляется, что в контексте исследуемой тематики прежде всего

необходимо обращаться к вопросу обеспечения именно доступа, а уже после уточнять возможность доступности сферы образования.

Муниципалитеты имеют право разрабатывать свои собственные стратегии и политику, направленные на благо жителей своей территории. Они наделены полномочиями в области образования, выступают в качестве учредителей школ и учреждений для дошкольного и дополнительного образования, располагают собственным бюджетом и другими местными ресурсами. Их активное участие в местной социокультурной среде играет важную роль для успешной реализации социальных инициатив. Важным аспектом является вовлечение местного сообщества в решение актуальных социальных проблем, что нельзя недооценивать. Это должно стать основным элементом в развитии системы образования.

Функционирование образовательных организаций, обеспечение доступа, доступности и качества образования возможно проследить на примере определенных муниципальных образований. Например, в Твери успешно действуют разные образовательные учреждения, которые подведомственны органам власти и оказывают большой спектр образовательных услуг в соответствии с индивидуальными и возрастными особенностями детей, потребностями общества и семьи.

Администрация города Твери, способствуя развитию образования на муниципальном уровне, осуществляет оказание следующих услуг в образовательной сфере: информирование населения относительно проведения ежегодной аттестации учеников; информирование населения о результатах сданных экзаменов и зачислении в дальнейшие учебные заведения; информирование об актуальных учебных планах и образовательных программах; информирование о реализации программ дошкольного, начального, среднего, основного обучения и других общеобразовательных программ дополнительного типа; информирование об оценках учеников посредством ведения журнала успеваемости и дневника. Как можно заметить, функции администрации по большей мере носят ознакомительный характер для населения.

Также администрация города Твери разрабатывает и реализовывает комплекс мероприятий по развитию и улучшению доступности образования. Так, более 20 000 детей в 2022 г. в возрасте 1–7 лет посещали негосударственные и государственные муниципальные дошкольные образовательные учреждения в режиме полного дня. В этом отчетном периоде дошкольным образованием города Тверь было охвачено 83 % детей дошкольного возраста [7].

Несмотря на такие высокие показатели, которые приводит администрация, многие семьи сталкиваются с тем, что не могут определить ребенка в дошкольное образовательное учреждение даже по прошествии трех лет. Хотя родители сразу же после рождения

ребенка «встают в очередь» в детский сад, к моменту выхода родителя из отпуска по уходу за ребенком довольно часто место за воспитанником еще не закреплено. На примере многих семей можно сказать, что в таком случае родителям приходится либо отдавать малыша в частный детский сад, либо «освободить» прежнее место работы, если нет дополнительных помощников, поскольку работодатель требует выхода работника в полноценном режиме. Также надо понимать, что далеко не все семьи имеют финансовую возможность отдавать ребенка в частный детский сад или же дополнительно нанимать помощников, поэтому органы муниципальной власти должны понимать всю ту степень ответственности, которая на них возлагается как со стороны родителей, так и общества в целом. В некоторых случаях родители детей, достигших трехлетнего возраста, обращаются в управление образования, где, исходя из их конкретных обстоятельств, им стараются найти место для ребенка в каком-либо ином детском саду на то время, пока не появится свободное место в том дошкольном учреждении, за которым они закреплены в очереди. Это достаточно распространенная проблема для многих семей. Проблему нехватки средств местного бюджета администрация могла бы решить путем финансирования строительства и увеличения числа дошкольных образовательных учреждений через инвесторов. (Так, строительные компании должны были бы предусматривать в своих проектах строительство детских садов при возведении жилых домов, превышающих определенную заданную отметку численности жителей в них).

К сожалению, такая ситуация складывается повсеместно. В перспективном плане деятельности Камчатского края был пункт о строительстве в пос. Оссора к 2019 г. детского сада. Позже эта дата сместилась на 2021 г. Но его не построили и к 2024 г., и это несмотря на то, что сегодня остро чувствуется потребность в новых дошкольных учреждениях, которую стремится удовлетворить каждый регион. Можно лишь надеяться, что эта инициатива обретет практическое выражение и детские дошкольные учреждения все-таки появятся.

В ряде случаев муниципалитеты идут особым путем. Так, в городе Смоленске акцент сделан на обеспеченности детскими садами возрастной группы детей, даже не достигших трехлетнего возраста. Потребность в наличии ясельных групп весьма ощутима, поскольку многие родители хотели бы приступить к выполнению своих трудовых обязанностей как можно раньше, не дожидаясь окончания отпуска по уходу за ребенком. Группы кратковременного пребывания также не теряют своей актуальности, напротив, с каждым годом спрос на них только увеличивается. Благодаря им родители также получают возможность работать, хотя и не целый день. Что касается

адаптированности системы образования под каждого ребенка, то год от года эта тема является все более обсуждаемой общественностью, органы местного самоуправления также не обходят стороной этот вопрос и прилагают усилия для наиболее успешного его разрешения.

Оценивая качество предоставления образования, стоит обратить внимание и на то, насколько эстетичной, безопасной и развивающейся является инфраструктура образовательного учреждения, насколько она ориентирована на то, чтобы укреплять и сохранять здоровье детей. С целью поощрения и дальнейшего развития этого направления в городе Твери ежегодно проводятся конкурсы, предусматривающие, например, определение лучшего участка детского сада. Также в Тверской области каждый год организовываются фестивали детского творчества под названием «Творческая звездочка». Это актуальные мероприятия для всей общественности города, которые позволяют раскрыть юные таланты дошкольников.

Качественное, многофункциональное современное физкультурное оборудование установлено в 82 % дошкольных учреждений в соответствии с программой благоустройства районов города Твери. Это оборудование предназначено для того, чтобы своевременно развивать у ребенка физические навыки и укреплять его здоровье. Также внимание уделяется повышению качества общего образования, разработке и внедрению современных систем оценки качества образования.

Кроме того, можно обратиться к опыту муниципальных образований других субъектов РФ. Повсеместно встречается ситуация, когда многими муниципалитетами реализуются разного рода муниципальные программы. Под муниципальной программой понимается «комплекс увязанных по срокам, ресурсам и исполнителям мероприятий социально-экономического, организационно-хозяйственного и иного характера, который обеспечивает последовательное решение проблем в сфере экономики, экологии, в социальной и иных сферах муниципалитетов» [4]. Так, город Воронеж реализует муниципальную программу под названием «Развитие образования». В рамках программы разработано три подпрограммы и запланировано проведение двух ключевых блоков мероприятий. Первые касаются следующих тем: «Развитие общего и дополнительного образования», «Развитие дошкольного образования», «Вовлечение молодежи в социальную практику». Тематика второго блока несколько отличается: «Социализация детей, которые нуждаются в специальной защите и детей из числа сирот», «Создание условий для конструктивного отдыха подрастающего поколения ГО город Воронеж». Такая детализация муниципальной программы и, соответственно, финансирования, более внимательного распределения ресурсов по каждому вопросу может предполагать получение более высоких показателей.

Согласно данным Администрации города Воронежа в результате реализации муниципальной программы удалось достигнуть таких показателей:

- в общеобразовательных учебных организациях числилось 89,5 % учеников;
- в дошкольной среде было зарегистрировано 77,91 % детей в возрасте 1–6 лет;
- дополнительное образование получили 68,6 % детей 5–18 лет;
- в общественной жизни города участвовало 35,7 % молодежи из всего количества, которое значится в городском округе города Воронежа;
- 0 % детей удовлетворены отдыхом в тех муниципальных детских лагерях, которые действуют на территории муниципалитета.

Как показывает практика, суждение о высокой эффективности муниципальной программы не совсем верно, поскольку процент детей, задействованных и удовлетворенных общественной жизнью и ее благами, предельно низкий [6].

Другие субъекты Федерации также реализуют муниципальные программы в целях развития сферы образования. Например, можно обратиться к сведениям, которые отражены в публичном докладе Управления образования и молодежной политики Администрации города Смоленска. По данным вышеупомянутого источника средств на реализацию муниципальной программы «Развитие системы образования г. Смоленск» было потрачено свыше трех миллионов. На другие муниципальные программы средств было потрачено значительно меньше.

В последние годы деятельность муниципальной системы дошкольного образования Смоленска была направлена на решение следующих задач:

1. Обеспечение доступности дошкольного образования для детей в возрасте от 1,5 до 3 лет в городе Смоленске.
2. Развитие вариативных форм дошкольного образования, в том числе за счет открытия групп кратковременного пребывания.
3. Создание специальных условий для получения дошкольного образования воспитанниками с ограниченными возможностями здоровья, посещающими группы общеразвивающей направленности.
4. Создание условий, направленных на развитие интеллектуальных и творческих способностей воспитанников с учетом их индивидуальных образовательных возможностей и потребностей.

Муниципальные образовательные организации Смоленска планировали решение разных задач:

1. Создание нужных условий для того, чтобы дети получали качественное доступное образование в соответствии с теми

индивидуальными возможностями и потребностями, которые они имеют, и в рамках реализации приоритетных задач образования.

2. Сохранение целостного пространства оказания образовательных услуг.

3. Оптимизация создания благоприятных условий для выполнения базовых ФГОС среднего общего образования.

4. Акцентирование внимания на тех мероприятиях, которые направлены на охрану здоровья подрастающего поколения.

Стоит отметить, что порядок деятельности данных муниципальных организаций определен лишь в общих чертах, что не способствует эффективной реализации полномочий в сфере образования органами местного самоуправления и пониманию возложенного на них функционала со стороны населения. К сожалению, дефект нормативных правовых актов, регулирующих эти отношения, состоит в том, что полномочия не закреплены точным образом и на данный момент до сих пор возможен «люфт» в правовом поле.

В качестве развития и поддержки дополнительного образования органы местного самоуправления предоставляют возможную помощь общественным организациям, например, в вопросах патриотического воспитания подрастающего поколения. Патриотическое воспитание на уровне муниципалитетов включает в себя военно-патриотическое, гражданско-патриотическое, нравственно-патриотическое, национально-патриотическое и православно-патриотическое воспитание. Прежде всего, органы местного самоуправления ежегодно из бюджета выделяют соответствующую часть финансирования на реализацию базовых мероприятий в этом направлении, деятельность поисковых групп, военно-патриотических и молодежных организаций, оборонных и спортивных лагерей для молодежи [3]. На сегодняшний день в связи с повсеместной ограниченностью местного бюджета финансирование подобных объединений затруднено. Но несмотря на это, в последние годы муниципальные власти активно занимаются повышением уровня образованности, вовлеченности молодежи в подобного рода мероприятия.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что органы местного самоуправления пытаются отвечать на запросы общества, помогая в разрешении их проблем. Дети с раннего возраста получают поддержку со стороны государства в воспитании. Эта поддержка выражается в материальной и финансовой форме, а также в гарантиях того, что все слои населения имеют одинаковый свободный доступ, как минимум к общему образованию.

Список литературы

1. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
2. Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (часть I). Ст. 7598.
3. Указ Президента РФ от 16.05.1996 г. № 727 (ред. от 21.04.1997 г.) «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи» // СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2470.
4. Кузнецов М.Э. Оценка эффективности и результативности муниципальных программ и ведомственных целевых программ / М.Э. Кузнецов, И. П. Марченко // Сибирский международный. 2017. № 19. С. 130-132.
5. Кузнецов С.А. Большой толковый словарь русского языка [Электронный ресурс]. URL: <https://gramota.ru/biblioteka/slovari/bolshoj-tolkovuj-slovar> (дата обращения: 17.09.2024).
6. Савченко Т.Н. Исследование субъективного качества жизни и удовлетворенности жизнью подростков и родителей // Прикладная юридическая психология. 2018. № 4 (45). С. 88–101.
7. Сайт Администрации г. Твери [Электронный ресурс]. URL: <https://www.tver.ru/razvitie/munitsipalnye-programmy/perechen-munitsipalnykh-programm/> (дата обращения: 30.07.2024).

Об авторе:

ОЧАГОВА Валерия Станиславовна – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, д. 33), eLIBRARY ID: 54367340, e-mail: lera_melcharek@mail.ru

Some aspects of access and quality of education at the municipal level

V.S. Ochagova

Tver State University, Tver

The article examines the issues of legal regulation and practical implementation of the provision of access to education at the level of municipalities. Some categories of decisive importance on this topic are evaluated. The municipal level of power, being the closest to citizens, includes an extensive range of educational services provided. The powers of some municipal authorities in the field of education in various constituent entities of the Russian Federation are considered. An analysis of several municipal programs related to the field of education implemented by different regions was also carried out.

Keywords: local governments, education, access, municipal program, educational organizations.

About author:

OCHAGOVA Valeria – PhD in Law, Senior Lecturer, Department of Constitutional, Administrative and Customs Law, Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova St., 33), eLIBRARY ID: 54367340, e-mail: lera_melcharek@mail.ru

Очагова В.С. Некоторые аспекты обеспечения доступа и качества образования на муниципальном уровне // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2024. № 4 (80). С. 85–93.

Статья поступила в редакцию 10.11.2024 г.

Подписана в печать 12.12.2024 г.