

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД

**Уполномоченного по правам
человека в Волгоградской области**

**«О проблемах доступности
дошкольного образования в
Волгоградской области»**

2013 г.

Одной из проблем, с которой рано или поздно приходится сталкиваться каждой семье, воспитывающей малолетних детей, является проблема получения путевки в государственное или муниципальное детское дошкольное учреждение. Количество обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области, посвященных данному вопросу, не уменьшается, несмотря на принимаемые в настоящее время властями всех уровней меры по его разрешению. Это стало причиной, по которой Уполномоченным было принято решение провести анализ ситуации с обеспечением права ребенка на доступное и бесплатное дошкольное образование.

В современном обществе роль образования как процесса подготовки человека к участию в общественных отношениях исключительна. Речь идет не только о приобретении профессиональных навыков, которые позволяют обеспечить свое существование, но и о социализации человека, восприятии элементарных норм поведения, развитии мышления, приобщении к существующим культурным традициям и нравственным нормам, то есть созданию тех навыков, которые необходимы для жизни в обществе, общения с другими людьми. Все указанные задачи решаются в рамках общеобразовательных программ, первой из которых является программа дошкольного образования.

Часть 2 статьи 43 Конституции Российской Федерации устанавливает обязанность государства обеспечить общедоступность и бесплатность дошкольного образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях. Между тем основная проблема, с которой сталкивается значительное количество родителей - это недостаточная доступность услуг государственных или муниципальных учреждений дошкольного образования, что обусловлено недостаточным количеством данных организаций и мест в них.

По данным Генеральной прокуратуры РФ, на конец 2010-го года ситуация с обеспечением дошкольным образованием в РФ оставалась катастрофической. Если в 1992 году в России насчитывалось свыше 76 тысяч дошкольных образовательных учреждений, то к указанному периоду их число не превышало 48 тысяч. В общей сложности детские сады оставались недоступными для более 1 миллиона 700 тысяч детей. По данным Роспотребнадзора, особенно остро нехватка детских садов наблюдалась в Свердловской, Томской, Нижегородской, Новосибирской, Волгоградской и Архангельской областях.

За прошедшие два года коренного перелома в вопросе обеспечения детей местами в дошкольном образовательном учреждении не наблюдалось. В итоге, по информации Министерства образования и науки Волгоградской области, на 01 сентября 2012 года на территории Волгоградской области действовало 740 дошкольных учреждений (из них 728 - муниципальных, 7 - частных, 5 - ведомственных), которые обеспечивали местами 76 962 детей в возрасте от 1,5

до 7 лет. При этом услуги дошкольных образовательных учреждений остаются недоступными для 22 944 детей указанного возраста.

Если говорить о причинах сложившегося положения, то необходимо отметить, что в значительной степени они имели объективный характер и объяснялись сложным социально-экономическим положением в стране в 1990-е годы, когда вопросы образования подрастающего поколения незаметно ушли на второй план. Снижение уровня рождаемости и последовавшее за этим снижение количества нуждающихся в услугах детских садов, неспособность государственных и муниципальных предприятий, муниципальных образований содержать детские дошкольные учреждения приводило к их ликвидации, сдаче закрепленных за ними зданий в долгосрочную аренду либо их продаже. После увеличения рождаемости оказалось, что действующих детских садов недостаточно в силу жестких нормативов, наличие которых обусловлено спецификой этих учреждений, предназначенных не только для организации образовательного процесса, но и для содержания детей (обеспечения питания, сна, присмотра и оздоровления). Возврат ранее использовавшихся под дошкольные образовательные учреждения зданий иногда становится невозможным. А возвращенные здания необходимо приводить в соответствие с существующими для детских садов требованиями, что влечет значительные финансовые затраты. Могут быть и иные препятствия для возвращения зданиям, ранее использовавшихся для размещения детских дошкольных учреждений, их прежнего функционального назначения.

Так в марте 2012 года поступило заявление гражданки И. (вх.249 от 12.03.2012г.). Как было установлено, ранее в поселке Маяк Октября Ленинского района функционировал детский сад, который располагался в здании, находившемся на балансе колхоза «Маяк Октября». В 1991 году дошкольное учреждение перестало быть востребованным. В связи с отсутствием детей в дошкольном учреждении его закрыли.

После реорганизации колхоза «Маяк Октября» здание детского сада поступило на баланс Маякоктябрьского сельского поселения. Но по причине отсутствия денежных средств администрация сельского поселения не смогла содержать здание.

На основании постановления главы администрации Ленинского района области от 28 декабря 2004 года № 625 здание детского сада в поселке Маяк Октября реконструировали под трехквартирный жилой дом, в который в настоящее время заселен.

При этом, вопреки требованиям ст. 13 Федерального закона от 24.07.1998г. №124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», решение об изменении назначения (ликвидации) объекта социальной инфраструктуры для детей принято без предварительной экспертной оценки последствий принятого решения для обеспечения жизнедеятельности, образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей.

Вместе с тем, в настоящее время на территории сельского поселения насчитывается 25 детей дошкольного возраста, которые не могут реализовать свое право на посещение дошкольного образовательного учреждения по причине непринятия администрацией Ленинского муниципального района мер по организации предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования.

Лишь 7 детей, которые должны были поступать в 1 класс, посещали группу подготовки к школе, открытую на базе Маякооктябрьской средней общеобразовательной школы. Остальные дети вообще не смогли получить услуги дошкольного образовательного учреждения[1]. В настоящее время родители дошкольников хотят возобновления работы детского образовательного учреждения в их поселке. Однако добиться возвращения зданию, ранее использовавшегося в качестве детского сада, прежнего функционального назначения затруднительно как в силу наличия юридических препятствий для этого (истечение сроков давности обращения с соответствующими требованиями в суд), так и по причинам социального характера (трудности в обеспечении жильем граждан, в настоящее время проживающим в указанном здании).

В связи с изложенным прокурор Ленинского района Волгоградской области в апреле 2012 года обратился в суд общей юрисдикции с иском о понуждении органов местного самоуправления предоставить общедоступное бесплатное образование в границах п. Маяк Октября Ленинского района области, которое удовлетворено в полном объеме. Суд обязал администрацию Ленинского муниципального района в срок до 01 сентября 2012г. создать имущество, достаточное для обеспечения предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования в границах поселка Маяк Октября Ленинского района Волгоградской области. В настоящее время соответствующее решение вступило в законную силу, однако администрацией Ленинского муниципального района подано заявление о предоставлении отсрочки исполнения решения суда[2].

На сегодняшний день Отдел образования Ленинского района Волгоградской области предлагает для обеспечения детей поселка Маяк Октября дошкольным образованием открыть на базе Маякооктябрьской средней общеобразовательной школы дошкольную группу. Однако это планируется сделать только в 4 квартале 2013 года, для чего указанную школу включили в долгосрочную районную целевую программу «Развитие дошкольного образования в Ленинском муниципальном районе на 2013 - 2015 годы»[3]. Однако такой срок считаю слишком длительным и нарушающим право на справедливое судебное разбирательство неопределенного круга лиц, в интересах которых судом принято указанное выше решение.

В июне 2012 года в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки ____ (вх. ____ от __. __. ____ г.) по вопросу устройства двоих её малолетних детей в одно дошкольное учреждение. Детям заявительницы были

предоставлены путевки в дошкольные учреждения, расположенные далеко друг от друга, что существенно затрудняло как своевременное доставление детей родителями в садик, так и сопровождение их домой. Фактически речь ставилась о возможности пользоваться услугами обоих образовательных учреждений одновременно.

Администрация Волгограда пояснила, что комплектование возрастных групп осуществляется из районной очереди, то есть ребенок может быть направлен в любое муниципальное дошкольное образовательное учреждение района, где имеются свободные места. В дальнейшем в соответствии с п.6.3 Порядка комплектования, перевод ребенка из одного дошкольного образовательного учреждения в другое по желанию родителей (законных представителей) осуществляется при наличии свободных мест в соответствующих возрастных группах. Поскольку в настоящее время в дошкольных учреждениях, посещаемых детьми заявительницы, свободных мест в существующих группах нет, заявительнице рекомендовано самостоятельно найти родителей (законных представителей) другого ребенка данного возраста, желающих произвести обмен местами в учреждениях. Родители (законные представители) детей должны лично обратиться в территориальное управление с заявлением о желании произвести обмен, согласованный с руководителями образовательных учреждений.

Таким образом, граждане должны самостоятельно решить проблему помещения своих детей в одно дошкольное учреждение путем поиска вариантов обмена с путевками с родителями других детей. Однако возможна ситуация, что вариант найден не будет по той причине, что никто из родителей других детей не будет нуждаться в смене образовательного учреждения.

Нехватка мест наблюдается и в специализированных детских садах для детей-инвалидов. В 2012 году по данному вопросу поступило две жалобы, одна из которых разрешена положительно. В то же время добиться положительного результата по жалобе гражданки И. - жительницы г. Палласовка (вх.581 от 20.06.2012г.), обратившейся на личном приеме к Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области, пока не получается.

По информации администрации Палласовского муниципального района Волгоградской области ребенок заявительницы - Алина зарегистрирована в льготной очереди на поступление в МКДОУ «Детский сад № 3 «Ромашка» под номером 4 и в МКДОУ «Детский сад № 1 «Родничок» под номером 13. По состоянию на 01 августа 2012 года предоставить Алине место в детском саду не было возможности ввиду отсутствия свободных мест^[4]. После начала нового учебного года изменился лишь номер ее очередности в МКДОУ «Детский сад № 1 «Родничок», да и то несущественно. В настоящее время она в очереди за номером 12.

В связи с этим прокуратура района обратилась с иском к администрации Палласовского муниципального района с требованием о предоставлении Алине места в специализированном дошкольном учреждении. Уполномоченным по

правам человека в Волгоградской области в свою очередь направлено обращение в Министерство образования и науки Волгоградской области.

Отсутствие свободных мест в учреждениях, реализующих программы дошкольного образования, является не только нарушением конституционного права малолетних детей на образование, но и обостряет социальные проблемы, так как данными учреждениями фактически оказываются услуги по содержанию и присмотру за детьми в течение рабочего дня, что особенно актуально для молодых родителей, не имеющих проживающих рядом с ними родственников, способных ухаживать за детьми. Невозможность возобновления трудовой деятельности для данной части социально активного населения по причине того, что они в свою очередь вынуждены воспитывать детей в домашних условиях, в свою очередь, влияет на уровень материального благосостояния семьи. При этом стоит отметить, что более менее серьезная помощь государства, направленная на компенсацию семьям, воспитывающим детей, утраты заработка одним из родителей, ограничена периодом достижения ребенком возраста 1,5 лет. После этого события мать ребенка может продолжать за ним уход до 3-х лет с сохранением рабочего места, однако выплата соответствующего пособия при этом не предусмотрена. Обычно в этот период она вообще не получает какого-либо дохода. В то же время для ребенка 1,5 лет отсутствует практическая возможность поступить в государственное или муниципальное дошкольное образовательное учреждение, так как соответствующие возрастные группы в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях нередко ликвидируются в целях увеличения количества групп, в которые принимают детей трехлетнего и более старшего возраста. А после достижения трехлетнего возраста, если место в детском садике так и не было предоставлено, одному из родителей приходится увольняться.

Воспользоваться услугами негосударственных дошкольных образовательных учреждений могут позволить себе единицы вследствие большой стоимости услуг этих организаций. Так в г. Волгограде это будет от 14 000 до 16 000 рублей в месяц. Государство же в этом случае гарантирует компенсацию на первого ребенка в размере не менее 20% среднего размера родительской платы за содержание ребенка в таких же государственных, муниципальных дошкольных образовательных учреждениях, находящихся на территории того же субъекта Российской Федерации, а на второго ребенка - не менее 50% размера этой платы, на третьего ребенка и последующих детей - не менее 70% размера этой платы[5]. В Волгоградской области средний размер родительской платы за содержание ребенка в таких же государственных, муниципальных дошкольных образовательных учреждениях на июль - сентябрь 2012 года был определен в пределах 1149 - 1080 рублей[6]. Следовательно, размер указанной компенсации будет мизерным.

Стоимость услуг няни в среднем составляет - 1 000 рублей в сутки.

А если принять во внимание то обстоятельство, что согласно данным, опубликованным на сайте Территориального органа Федеральной службы

государственной статистики по Волгоградской области средний размер заработной платы в нашем регионе в период с января по сентябрь 2012 года составил

18 516,3 рубля[7], то становится понятно, что нести расходы на оплату услуг негосударственных дошкольных образовательных учреждений могут немногие. Тем более что значительная часть населения получает заработную плату в меньшем размере, особенно это касается работников бюджетных организаций. В своих обращениях к Уполномоченному гражданине нередко сообщают о том, что их заработная плата ниже прожиточного минимума, установленного для трудоспособного населения Волгоградской области.

Еще одним следствием отсутствия мест в детских дошкольных учреждениях является то, что дети не получают опыт самостоятельного общения в детском коллективе, уровень их социализации ниже.

Стоит отметить что выражение протеста против существующего положения уже приобретает организованный характер. Так в январе 2011 года в 23 регионах Российской Федерации прошли голодовки родителей, принявших участие в VI Всероссийской акции протеста, инициированной общественной организацией «Российским детям - доступное дошкольное образование», с требованием к Президенту России Дмитрию Медведеву взять под личный контроль вопрос ликвидации недостатка мест в муниципальных детских дошкольных учреждениях.

В апреле 2011 года в Волгограде прошла голодовка молодых матерей, протестующих против острой нехватки мест в детских садах.

В 2011 году и за 9 месяцев 2012 года в адрес Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области поступило около десяти письменных жалоб от жителей Волгограда и Волгоградской области по вопросам дефицита мест в дошкольных учреждениях. В отдельных случаях по результатам рассмотрения обращений Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области вопрос предоставления путевки в детские сады разрешался в пользу заявителей. Однако в большинстве случаев проблема предоставления мест в детских садах остается не разрешенной. Обычным ответом было то, что данные вопросы планируется разрешить в установленном порядке лишь в 2013 году.

Для объективности необходимо отметить, что меры по разрешению вопроса доступности услуг дошкольных образовательных учреждений все же принимаются. В первую очередь речь идет об увеличении количества мест в результате открытия дошкольных групп в общеобразовательных учреждениях, а также во вновь построенных дошкольных образовательных учреждениях.

Так в г. Волгограде для решения проблемы дефицита мест в детских садах в 2011 году администрацией Волгограда выделено более 100 млн. рублей на открытие 32-х дополнительных групп, капитальный ремонт трех зданий бывших дошкольных учреждений для использования их по прямому назначению.

Необходимо отметить положительную роль органов прокуратуры в увеличении количества мест в дошкольных образовательных учреждениях. Так,

в порядке исполнения судебного решения Центрального районного суда г. Волгограда, вынесенного по иску прокурора Центрального района г. Волгограда, администрацией Волгограда было открыто 4 детских сада,, отремонтировано

35 групповых ячеек, начато строительство 2 детских садов, начат капитальный ремонт 4 зданий[8].

Однако, к сожалению, проблема доступности дошкольных образовательных учреждений еще остается неразрешенной. В этой ситуации, принимая во внимание то, что государство провозглашает в качестве одной из своих целей увеличение рождаемости, считаю необходимым принять дополнительные эффективные меры социальной поддержки семей, воспитывающих детей, которые в силу различных причин не смогли получить путевку в дошкольное образовательное учреждение. Они должны быть направлены либо на компенсацию утраченного заработка одного из родителей, который не может возобновить свою трудовую деятельность по причине необходимости обеспечивать уход за ребенком, достигшим полуторалетнего возраста, либо на компенсацию расходов родителей по альтернативному обустройству ребенка на время выполнения трудовых обязанностей.

Первым шагом в этом направлении должно стать продление срока выплаты пособия по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста. В настоящее время данное пособие выплачивается до достижения ребенком полутора лет. Но по причине сокращения количества ясельных групп в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, получить путевку в садик на ребенка, не достигшего двух лет, маловероятно. Практически во всех случаях матери остаются в отпуске по уходу за ребенком и после того, как ему исполнилось полтора года.

Из информации, предоставленной Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области органами исполнительной власти (что за органы, ссылка на источник информации), следует, что депутатами Волгоградской области будет рассмотрен вопрос о внесении статьи расходов на компенсации родителям за вынужденное непосещение их детьми детских садов (каких - государственных или частных) в бюджет на 2013-2014 годы. Размер компенсации может составить от 2 до 3 тысяч рублей.

Однако до настоящего времени разрешение данного вопроса так и остается на стадии законопроекта. В профильной комиссии Комитета по социальной политике Волгоградской областной Думы на сегодняшний день находится три законопроекта, посвященных этой проблеме (проект Закона №83-2011з от 07.06.2011г., проект Закона №164-2011з от 01.11.2011г., проект Закона №196-2010з от 10.12.2010г.).

Принятие закона, устанавливающего меры социальной поддержки семей, имеющих малолетних детей, нуждающихся в устройстве в государственное или муниципальное дошкольное образовательное учреждение, в виде ежемесячного пособия на ребенка существенно бы решило ряд проблем, связанных с

вынужденным воспитанием детей в домашних условиях или в негосударственных дошкольных образовательных учреждениях вследствие дефицита мест в дошкольных учреждениях.

Однако в настоящее время можно утверждать, что проблеме отсутствия у конкретной семьи возможности воспользоваться услугами дошкольного образовательного учреждения приходится решать самим гражданам в условиях невысокого уровня оплаты труда работающего члена семьи. В таких условиях неудивительно, что по данным ВЦИОМ (центр исследования общественного мнения), 35 процентов населения отказываются от рождения детей из-за боязни потерять работу и по причине отсутствия детских садов (ссылка на источник). Это прямое последствие дефицита мест в дошкольных образовательных учреждениях. Если государство намерено и дальше увеличивать рождаемость коренного населения, то ему следует заранее обеспечить доступность всех учреждений, деятельность которых необходима для семей с детьми.

В итоге считаю необходимым перечислить основные направления решения проблем, вызванных недоступностью услуг детских дошкольных образовательных учреждений по обеспечению дневного пребывания в них малолетних детей:

- строительство новых дошкольных образовательных учреждений, капитальный ремонт зданий бывших дошкольных учреждений для возобновления использования их по прямому назначению;

- контроль со стороны органов местного самоуправления за предоставлением мест в дошкольных учреждениях тем категориям внеочередников и первоочередников, которые обозначены законодательством;

- принятие нормативных актов, устанавливающих эффективные меры социальной поддержки семей, имеющих малолетних детей, нуждающихся в устройстве в дошкольное образовательное учреждение, но по независящим от них причинам так и не получивших путевку в детский сад;

- разработка и принятие Закона Волгоградской области «О специальном (коррекционном) образовании».