

ПУБЛИЧНОЕ И ЧАСТНОЕ ПРАВО: ПРИКЛАДНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

УДК 378

Понятие образовательной услуги в российском законодательстве

Ю. В. Линская

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Для цитирования: Линская, Юлия В. 2023. «Понятие образовательной услуги в российском законодательстве». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 4: 844–853.
<https://doi.org/10.21638/spbu14.2023.401>

В статье рассмотрено понятие «образовательная услуга» в контексте возникшей общественной дискуссии о возможности его использования применительно к образованию и образовательным отношениям. Рассмотрена текущая ситуация с постепенным отказом от термина в действующем образовательном законодательстве, что соответствует положениям новой редакции Конституции РФ и политике в области традиционных духовно-нравственных ценностей, но не является достаточно действенной мерой для решения всех возникающих проблем в сегменте правового регулирования высшего образования. Проведен анализ сложившихся образовательных отношений, в результате которого сделан вывод о том, что образование и образовательная услуга не идентичны: первое является одним из наиболее значимых прав человека и одним из крупнейших общественных институтов, второе — скорее технический инструмент для описания финансовых и гражданско-правовых отношений, связанных с реализацией права каждого на образование. Автор рассматривает проблемы при использовании термина «образовательная услуга» в действующем законодательстве, а также возникающие в связи с этим сложности в ходе правоприменения. Особое внимание автор уделяет дальнейшему совершенствованию правового регулирования образовательных отношений в этой части.

Ключевые слова: образование, Закон об образовании, услуга, государственное регулирование образования, обучающиеся, воспитательная деятельность, публичные функции государства.

1. Введение

В 2022 г. в Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании, Закон) было внесено примечательное изменение. Статья 99 Закона об образовании, именованная ранее «Особенности финансового обеспечения оказания государственных и муниципальных услуг в сфере образования», получила новое название — «Особенности финансового обеспечения реализации образовательных программ» (Федеральный закон от 14.07.2022 № 295-ФЗ). На первый взгляд, это изменение — одно из тех, что во множестве вносятся в тексты законов, призванное что-то уточнить, скорректировать, подправить. Однако в данном случае дело обстоит иначе: приведенная новелла — результат длительных обсуждений и мучительных поисков ответа на вопрос о том, можно ли образование считать услугой. Ответ, по-видимому, лежит в плоскости не только терминологического, но и философского, исторического и культурологического дискурса.

Начиная со Средних веков существовало различие между подходами к обучению: если в университетах развивали в первую очередь умение критически анализировать информацию, логику и способность к мышлению, то в цеховых организациях основной целью было передать навыки и компетенции, необходимые для последующего участия в экономической деятельности (Duarte 2015, 463). Споры о корректности и этичности использования словосочетания «образовательная услуга» применительно к образованию, к отношениям «ученик — учитель» много лет велись не только в профессиональном сообществе, но и в широком общественном пространстве. При этом неизбежно затрагивались различные проблемы сферы образования: статус педагога, финансирование образования, внедрение цифровых технологий в сферу образования, расширение дистанционного образования, вызванное эпидемией COVID-19, и др. Вместе с тем ответы на эти и другие вопросы кроются в фундаментальном подходе к пониманию самой сущности образования: товар это или общественное благо?

2. Основное исследование

Образование — многоаспектное явление, имеющее как объективный, так и субъективный уровни, и поиск верных ответов на поставленный во введении вопрос требует четкого описания точки отсчета. Будем отталкиваться от публичного интереса — необходимости организации системы образования, обеспечивающей реализацию конституционных прав граждан на образование, и вытекающей из этого необходимости создания, поддержания и непрерывного развития государственного организма — системы институтов, норм и правил, определяющих образование и образовательные отношения. При этом публичный интерес включает в себя и частный (субъективный) интерес, поскольку основан на стремлении лучшим образом гарантировать права граждан.

Вернемся к Закону об образовании, который включает в себя одновременно несколько организационно-правовых моделей образования, что, возможно, и привело к рассматриваемой в настоящей работе дискуссии: образование — это общественно значимое благо или образовательная услуга, в том числе государственная (муници-

пальная) услуга. В результате наблюдается смешение (отсутствие явного разделения) публично-правового и частноправового регулирования, в ряде случаев — преобладание частноправового регулирования образовательных отношений, в основе которого защита прав потребителей — потребителей образовательной услуги.

Закон, декларируя и закрепляя образование как общественно значимое благо для регулирования непосредственных образовательных отношений между их участниками, использует инструменты, характерные для гражданско-правовых отношений и конструкции «потребитель — исполнитель». Аналогичная логика прослеживается и в инструментарии доведения бюджетных ассигнований до образовательных организаций и последующего их расходования.

Между тем проблема формирования внутренне согласованного регулирования образовательных отношений неоднократно поднималась исследователями. Так, В. В. Спасская отмечала, что «формирование целостного механизма правового регулирования в сфере образования в значительной степени зависит от понимания природы и содержания образовательных правоотношений, их взаимосвязи с иными правоотношениями, возникающими в этой сфере. Эти вопросы требуют тщательного изучения и научно-методического обоснования, так как только на их основе возможны разработка фундаментальных принципов и способов регламентации указанных правоотношений, обеспечение гармоничного сочетания публичных и частных начал в правовом регулировании этой сферы» (Спасская 2007, 6). К сожалению, в действующем Законе об образовании не удалось добиться формирования такого целостного механизма, создания специфического правового инструментария именно для образовательных отношений.

С появлением Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в котором публичная услуга непосредственно сопряжена с исполнением функций публичными органами, в том числе функций, вытекающих из необходимости реализации прав граждан, значительная часть функций государства в социальной сфере, включая образование, стала восприниматься как «сервис» и, следовательно, услуга.

Одновременно изменилось и понимание публичной услуги в Бюджетном кодексе Российской Федерации (БК РФ): государственными (муниципальными) услугами (работами) признаются услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством РФ, иными юридическими лицами (ст. 6 БК РФ). Произошло фактическое отождествление образования как общественного института (общественно значимого блага) и обеспечивающего его инструментария.

В этом отношении Федеральный закон от 14.07.2022 № 295-ФЗ четко позиционирует публичный характер образования, даже если оно обеспечивается не государственным (муниципальным) учреждением и не за счет бюджетных ассигнований.

Значимость самого социального института образования для существования и развития государства, общества и отдельно взятого гражданина позволяет утверждать, что образовательные отношения являются публично-правовыми по своей природе; конечно же, это не исключает наличия отдельных гражданско-правовых, трудовых, налоговых и иных характеристик. Заметим, например, что

в публичном по своей природе уголовном праве присутствуют элементы частного права.

В ст. 2 Закона об образовании понятие «образование» характеризуется как единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства. Это подтверждается и Указом Президента РФ от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей»: реализация стратегического национального приоритета «Защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти» закрепляет «воспитание в духе уважения к традиционным ценностям как ключевой инструмент государственной политики в области образования и культуры».

В отличие от гражданско-правовых отношений, предполагающих передачу блага в исключительное владение другому лицу, в образовании процесс передачи знаний, навыков, умений от преподавателей к обучающимся не влечет за собой отчуждение первых у преподавателя, педагога, а в каком-то смысле предполагает их самостоятельное обретение обучающимся при помощи педагога и применяемых им методов обучения и воспитания. В этом смысле не представляется возможным регулировать этот процесс как деятельность по оказанию услуг. Более того, именно поэтому понятие образовательной услуги не содержится в ст. 2 Закона об образовании, в отличие от терминов «образование», «обучение», «воспитание», что только добавляет спорности возникшей дискуссии о переходе от образования к образовательным услугам. В этом смысле стоит согласиться с В. В. Спасской в том, что образование как особый вид нематериального духовного блага обладает ярко выраженным специфическим свойством: его получение (достижение) возможно только благодаря совместным усилиям, взаимодействию всех связанных с его получением (предоставлением) лиц, каждое из которых при этом выполняет строго определенные функции (Спасская 2007, 161).

В конкурентном праве понятия «образовательная услуга» и «образование» также часто смешиваются. В частности, Д. А. Петров справедливо указывает, что в сфере образования конкуренцию следует рассматривать не с позиций антимонопольного регулирования, а как социальное явление, как соперничество между образовательными организациями в деятельности по достижению ими законодательно задаваемых показателей в образовательной, социальной, гуманитарной и воспитательной сферах, как соперничество между образовательными программами, факультетами, кафедрами, научными школами и прочими структурными элементами образовательного процесса как вида деятельности (Петров 2018, 7).

К сожалению, в Законе об образовании категория «образовательная услуга» все еще сохраняется, и это пытаются объяснить необходимостью регулирования вопросов образования за счет средств юридических и/или физических лиц. В результате конструкция «услуги» породила необходимость заключения договора между образовательной организацией и обучающимся (либо его представителем), в котором фиксируются права и обязанности сторон договора об обучении в соответствии с Законом об образовании и Правилами оказания платных услуг, утв. Правительством РФ от 15.09.2020 № 1441 (далее — Правила). Правила полностью выстроены по модели регулирования гражданско-правовых отношений без учета

особенностей, непосредственно вытекающих из Закона об образовании. Фактически учтены лишь некоторые особенности публичной природы образования. Например, образовательная организация вправе в одностороннем порядке расторгнуть соглашение в связи с невыполнением обучающимся по профессиональной образовательной программе обязанностей по добросовестному освоению такой образовательной программы и выполнению учебного плана. При этом юридический факт неисполнения обучающимся своих обязанностей равным образом признается как основание для прекращения образовательных отношений вне зависимости от источника финансового обеспечения образовательной деятельности. Поскольку одной из задач Правил признается защита прав обучающегося, на него распространяется контроль со стороны Роспотребнадзора. Вместе с тем таким потребительским контролем охвачено лишь образование за счет денежных средств юридических и/или физических лиц, а получение образования за счет бюджетных ассигнований не подпадает под действие Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей». Следовательно, объем защиты прав обучающихся различается в зависимости от источника финансирования (бюджетные средства либо средства частных лиц). Участник соглашения о получении образования за счет средств юридических и/или физических лиц может получить защиту в порядке упомянутого Закона, касающуюся:

- доступа к достоверной информации об образовательной организации и об оказываемом образовании за счет средств юридических и/или физических лиц;

- устранения недостатков образования за счет средств юридических и/или физических лиц; под такими недостатками понимаются несоответствия образования за счет средств юридических и/или физических лиц обязательным требованиям, предусмотренным законом либо в установленном им порядке, или условиям договора (при их отсутствии или неполноте условий — обычно предъявляемым требованиям), или целям, для которых образование за счет средств юридических и/или физических лиц обычно используется, или целям, о которых исполнитель был поставлен в известность заказчиком при заключении договора, в том числе обучение не в полном объеме, предусмотренном образовательными программами (частью образовательной программы);

- запрета на включение в договор условий, которые ограничивают права лиц, имеющих право на получение образования определенных уровня и направленности и подавших заявление о приеме на обучение (далее — поступающие), и обучающихся или снижают уровень предоставления им гарантий по сравнению с условиями, установленными законодательством РФ об образовании; если условия, ограничивающие права поступающих и обучающихся или снижающие уровень предоставления им гарантий, включены в договор, такие условия не подлежат применению.

Правила предусматривают право обучающегося отказаться от исполнения договора и потребовать полного возмещения убытков, если в установленный договором срок недостатки образования за счет средств юридических и/или физических лиц не устранены исполнителем. Всего этого лишены обучающиеся за счет бюджетных ассигнований. Защита их прав, безусловно, возможна, но в общеустановленном гражданско-правовом порядке, при установлении факта причинения ущерба, доказательства которого возлагаются на самого обучающегося. Неравенство статусов очевидно, причем никаких разумных объяснений ему не существует.

Вместе с тем практика Рособнадзора слегка нивелирует возникшее неравенство. Можно отметить, что Рособнадзор контролирует только формальные моменты: порядок заключения договора; наличие информации о правилах обучения за счет средств физических/юридических лиц на сайте образовательной организации и т. д. Сущностных споров — о качестве обучения за счет средств физических/юридических лиц, о неполной реализации образовательной программы и т. д. — крайне мало. За последние три года не обнаружено ни одного судебного спора. Умозрительно допускаемая ситуация признания наличия недостатков обучения за счет средств физических/юридических лиц автоматически должна привести к достаточно широким негативным последствиям (например, поставить под сомнение выданные документы об образовании) не только для заявителя, но и для всех, кто обучался вместе с ним по этой образовательной программе, в том числе для обучающихся на бюджетной основе, поскольку содержательно образовательные программы, за исключением небольшого числа случаев обучения по индивидуальным учебным планам, не различаются в зависимости от источников финансирования.

На встрече главы государства с представителями общественности, которая состоялась 21.08.2021, один из вопросов В. В. Путину задала учительница из Ярославской области, которая сказала, что считает неправильным, когда ее педагогический труд называют «услугой». Президент согласился с этим и дал поручение Правительству РФ о подготовке соответствующих изменений в законодательство¹. Поэтому изменения, внесенные в Закон об образовании в 2022 г., выглядят совершенно закономерно и трактуются как возврат законодателя к концепции понимания образования в качестве общественного блага и регулированию его в публично-правовом залоге. Логичным продолжением законодательных новелл должно стать выравнивание объема защиты прав обучающихся вне зависимости от источника средств получения ими образования, в том числе, возможно, путем включения в законодательство об образовании конкретных единых форм судебной и внесудебной защиты прав участников образовательных отношений.

Тем не менее формулировки, использованные законодателем, не могут расцениваться как завершённые. Переименование ст. 99 Закона об образовании внесло изменения только в части образовательной деятельности, осуществляемой за счет бюджетных ассигнований, другие законоположения об образовании за счет средств юридических и/или физических лиц по-прежнему апеллируют к образовательной услуге (ст. 53, 54, 101 и др.). В целом создается ощущение двойственного характера самого образования — платного и бюджетного, что очевидно не соответствует действительности.

Таким образом, произведенные изменения сохранили разрыв между образовательной деятельностью на бюджетной и на платной основе.

Приемы исключительно гражданско-правового регулирования услуги неприменимы к образовательной деятельности, сама сущность образования требует иной правовой формы, поскольку несет в себе характеристики, которые в совокупности образуют уникальное социальное явление, в частности:

¹ «Встреча Президента РФ с представителями общественности». *Президент России*. 2021. Дата обращения 1 декабря, 2023. <http://kremlin.ru/events/president/news/66449>.

— потребительская услуга представляет собой взаимодействие двух лиц, в результате которого одно лицо потребляет, другое — предоставляет потребляемое; в образовательном отношении предоставляемое благо не потребляется, не отчуждается от передающего, не исчезает, а увеличивается в объеме, поскольку увеличивается образованность общества за счет качественного улучшения его членов;

— образовательное отношение построено по типу активного (интерактивно-го), а не пассивного взаимодействия; лицо, получающее образование, обязано активно участвовать в приобретении общественного блага, пассивное прослушивание новой информации не признается образованием и не завершается получением государственного документа об образовании; обучающее лицо не только обязано претерпеть разного рода оценивания и аттестации, но и принуждается к активному поведению под угрозой одностороннего прекращения отношений (отчисление); подобное соотношение прав и обязанностей сторон в классической модели оказания услуг исключено; получение образования определенного уровня в ряде случаев признается не только правом, но и обязанностью молодых людей, и эта обязанность подкреплена административной ответственностью их родителей (законных представителей);

— образовательное отношение не конечно, образование не может быть однократно исчерпано, статично; в образовательном отношении одной из сторон выступает государство, которое организует непрерывное образование индивида в течение всей его жизни; результатом такой деятельности государства является система общественных отношений, в которой человек обретает свое место, получает возможность для самореализации и профессиональной деятельности; утрата документа об образовании или об образовании и о квалификации (аннулирование в связи с незаконностью получения) приводит к утрате общественных благ — должности, работы, общественного статуса;

— субъектный состав образовательного отношения сложен, он не исчерпывается двумя участниками «образовательная организация — обучающийся»; кроме публичного субъекта в нем присутствуют государство, педагоги и родители (законные представители), при этом последние являются обязанными лицами в отношении несовершеннолетних обучающихся и даже несут административную ответственность за неисполнение возложенных на них обязанностей;

— образование не исчерпывается передачей/освоением новых знаний, оно неразрывно связано с воспитанием обучающегося; публичная функция воспитания как деятельности, направленной на развитие личности, формирование у обучающихся трудолюбия, ответственного отношения к труду и его результатам, на создание условий для самоопределения и социализации обучающихся на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в российском обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства, на формирование у обучающихся чувства патриотизма, гражданственности, уважения к памяти защитников Отечества и подвигам Героев Отечества, закону и правопорядку, человеку труда и старшему поколению, взаимного уважения, бережного отношения к культурному наследию и традициям многонационального народа Российской Федерации, природе и окружающей среде, никоим образом не может быть услугой, она равным образом присутствует в образовании вне зависимости от источника его финансирования;

— образование за счет средств юридических и/или физических лиц представляет собой вторичное, производное отношение, в котором закрепляются разрешенные законом источники финансирования образовательной деятельности, но содержание образования остается неизменным и определяется образовательными стандартами (или требованиями); набор «благ», которым пользуется обучающийся (библиотека, электронная цифровая среда, базы практик и т. д.), не зависит от финансовой основы обучения, но на него может повлиять, например, состояние здоровья обучающегося (обучающиеся с ограничениями по здоровью);

— успешность освоения образовательной программы фиксируется равным образом для всех обучающихся, равны и требования к аттестации, и основания для отчисления; источник финансирования образования не должен создавать преимуществ, но не должен и «угнетать» обучающегося;

— бюджетное финансирование образования строится по модели финансирования образовательной программы, а не услуги (ст. 99 Закона об образовании); реализация образовательных программ осуществляется равным образом: регулирование образования за счет средств юридических и/или физических лиц относится не к содержанию образовательных отношений, не к учебному процессу, а к производному отношению, возникающему в связи с оплатой обучения с самыми различными субъектами — физическими лицами, юридическими лицами, публичными субъектами, в том числе в рамках целевого обучения;

— Закон об образовании прямо запрещает замещать или подменять «бюджетную» образовательную деятельность «платной» (ст. 101); равным образом бюджетное законодательство запрещает обратное — использование бюджетных средств для обучения студентов, которые не получили в установленном порядке права на обучение за счет бюджетных ассигнований (нецелевое использование бюджетных средств).

3. Выводы

Полагаю, что Закон об образовании и другие акты, в которых имеются упоминания услуг в сфере образования, нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

Так, в ст. 779 Гражданского кодекса РФ, где идет речь о понятии договора возмездного оказания услуг, указано: «Правила настоящей главы применяются к договорам оказания услуг связи, медицинских, ветеринарных, аудиторских, консультационных, информационных услуг, услуг по обучению, туристическому обслуживанию и иных». В данном случае не применяется понятие «образовательная услуга», речь идет лишь об обучении, что можно охарактеризовать положительно, но сохранение услуги по обучению с возможностью применения данных положений сохраняет правовую неопределенность в характере образовательных отношений, фактически фиксируя их гражданско-правовую природу. Безусловно, само понятие образовательной услуги довольно прочно вошло в общественное сознание. Среди прочего это приводит к ситуациям, когда деятельность преподавателя оценивают на основе одного из широко известных неформальных принципов деятельности по оказанию услуг «клиент всегда прав», что фактически не дает преподавателю права поставить заслуженную неудовлетворительную оценку, если «клиент» (обу-

чающийся) не выполнил свою обязанность по освоению учебного материала. Образование — намного более сложный процесс, включающий в себя активную роль не только преподавателя, но и обучающегося.

Представляется, что следующим шагом должно стать исключение из действующего законодательства любого упоминания образовательной услуги как термина, который противоречит сложившейся практике и не соответствует определению понятия «образование», закрепленному в ст. 2 Закона об образовании.

Требуются дальнейшая проработка и законодательное закрепление не только специфических особенностей объекта образовательного отношения, но и способов реализации прав и обязанностей всех его участников, в основе которых интерактивность взаимодействия основных участников. При этом следует учитывать, что существует понятие «услуга по обучению» (в частности, в ст. 779 Гражданского кодекса РФ), целесообразность существования которого также требует правовой оценки именно с точки зрения функции государства по реализации закрепленного в ст. 43 Конституции РФ конституционного права граждан на качественное и доступное образование.

Библиография

- Петров, Дмитрий А. 2018. «К вопросу о развитии конкуренции в сфере образования: критический взгляд». *Конкурентное право* 2: 7–9.
- Спасская, Вероника В. 2007. «Правовое регулирование образовательных отношений: теоретико-правовое исследование». Дис. ... д-ра юрид. наук, Российская академия государственной службы при Президенте РФ.
- Duarte, Melina. 2015. “Educating citizens for humanism: Nussbaum”. *Studies in Philosophy and Education* 35 (5): 463–476.

Статья поступила в редакцию 31 августа 2023 г.;
рекомендована к печати 9 октября 2023 г.

Контактная информация:

Линская Юлия Владимировна — соискатель; yulialinskaya@gmail.com

The concept of educational services in Russian legislation

Yu. V. Linskaya

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

For citation: Linskaya, Yulia V. 2023. “The concept of educational services in Russian legislation”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 4: 844–853. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2023.401> (In Russian)

The article examines the concept of “educational service” in the context of the public discussion that has arisen about the possibility of its use in relation to education and educational relations. The current situation with the gradual abandonment of the term in the current educational legislation is considered, which corresponds to the provisions of the new version of the Constitution of the Russian Federation and the policy in the field of traditional spiritual and moral values, but is not an effective enough measure to solve all emerging problems in the segment of legal regulation of higher education. The analysis of the existing educational relations

was carried out, as a result of which it was concluded that education and educational services are not identical, the first is one of the most significant human rights and one of the largest public institutions, the second is rather a technical tool for describing financial and civil law relations related to the realization of everyone's right to education. The author examines the problems with the use of the term "educational service" in the current legislation, as well as the difficulties arising in this regard in the course of law enforcement. The author pays special attention to the further improvement of the legal regulation of educational relations in this part.

Keywords: education, Law on Education, service, state regulation of education, students, educational activities, public functions of the state.

References

- Duarte, Melina. 2015. "Educating citizens for humanism: Nussbaum". *Studies in Philosophy and Education* 35 (5): 463–476.
- Petrov, Dmitrii A. 2018. "On the issue of the development of competition in the field of education: A critical view". *Konkurentnoe pravo* 2: 7–9. (In Russian)
- Spasskaya, Veronika V. 2007. "Legal regulation of educational relations: Theoretical and legal research". Dr. Sci. Thesis in Law, Rossiiskaia akademiia gosudarstvennoi sluzhby pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii. (In Russian)

Received: August 31, 2023

Accepted: October 9, 2023

Author's information:

Yulia V. Linskaya — Applicant; yulialinskaya@gmail.com