

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.113.4.056-062

Н. Л. Воронцова\*

## Образование как услуга

**Аннотация.** Многообразие отношений, охватываемых общим понятием «отношения в сфере образования», требует применения различных методов правового регулирования и учета особенностей возникающих отношений. Представляя собой процесс обучения и воспитания, образование способствует развитию личности и одновременно удовлетворяет потребность человека профессионально-квалификационного характера. В статье предпринимается попытка показать разнообразие подходов к определению сущности образования. На фоне теоретической поливариантности определения содержания понятия «образование» изучение правового аспекта образовательной политики приобретает особое звучание. Анализ образовательного законодательства дает возможность наблюдать использование узкого значения понятия «услуга», прежде всего в качестве платной образовательной услуги. Статистические данные, приведенные в статье, демонстрируют увеличение спроса на возмездные образовательные услуги, предоставляемые государственными и муниципальными образовательными организациями. Однако образование как социальный институт предполагает проведение политики общедоступности и бесплатности образования. Анализ теоретического и правового материала позволил определить образование как социально значимое благо, реализуемое в качестве услуги. Рассмотрены изменения статуса образовательной организации в результате реформы бюджетного сектора. В статье был определен круг нормативных правовых актов, регулирующих предоставление государственных (муниципальных) услуг в сфере образования.

**Ключевые слова:** образование; социальное благо; услуга; образовательная услуга; государственные и муниципальные услуги; безвозмездные образовательные услуги; возмездные образовательные услуги; образовательные отношения; экономика образования; образовательная организация.

**Для цитирования:** Воронцова Н. Л. Образование как услуга // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 4. — С. 56—62. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.113.4.056-062.

### Education as a Service

**Natalia L. Vorontsova**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Law, the Eastern Economic-Legal Humanitarian Academy (VEGU)  
ul. Mendeleeva, d. 215/4, Ufa, Russia, 450071  
Natalia-Vorontsova@yandex.ru

**Abstract.** The diversity of relations covered by the general concept of “relations in the field of education” requires the application of different methods of legal regulation and examination of the characteristics of the relations. As a process of teaching and upbringing, education contributes to the development of an individual and at the

---

© Воронцова Н. Л., 2020

\* Воронцова Наталья Леонидовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры права Восточной экономико-юридической гуманитарной академии (Академии ВЭГУ)  
ул. Менделеева, д. 215/4, г. Уфа, Россия, 450071  
Natalia-Vorontsova@yandex.ru

same time satisfies the need of a person to be professionally qualified. The paper attempts to show the variety of approaches to the definition of the essence of education. In the context of theoretical and doctrinal poly-variety of the definition of the content of the concept “education,” the study of the legal aspect of an educational policy acquires a special meaning. The analysis of educational legislation makes it possible to observe the use of the narrow meaning of the term “service” primarily in the meaning of a paid educational service. The data provided in the paper demonstrate an increase in demand for paid educational services provided by state and municipal educational organizations. However, education as a social institution implies a policy of accessibility and free-of-charge character of education. Analysis of theoretical and legal resources allowed to define education as a socially significant benefit exercised as a service. The author investigates the changes in the status of the educational organization as a result of the reform of the budgetary sector. The paper defines the range of normative legal acts regulating the provision of state (municipal) services in the field of education.

**Keywords:** education; social welfare; service; educational service; state and municipal services; free-of-charge educational services; paid educational services services; educational relations; education economy; educational organization.

**Cite as:** Vorontsova NL. *Образование как услуга* [Education as a Service]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(4):56—62. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.113.4.056-062. (In Russ., abstract in Eng.).

**В**опрос о том, можно ли образование рассматривать в качестве услуги, становился объектом исследования неоднократно. Этот вопрос наименее дискуссионен для экономистов, так как именно для экономической науки применение понятия «образовательная услуга» следует считать объективным фактором. Образовательные услуги в контексте экономики образования рассматриваются как одно из основных понятий лишь с разницей подходов к определению особых свойств данной услуги. Итак, образовательная услуга с экономической точки зрения представляет собой производственный результат или продукт экономики образования<sup>1</sup>. По своей сути образовательная услуга — это средство удовлетворения потребностей: познавательных и профессионально-квалификационных.

Важно отметить, что понятие «образовательная услуга» используется не только в контексте экономики образования. Еще в начале 2000-х гг. И. А. Майбуров справедливо отмечал, что термин «образовательные услуги» прочно вошел в лексикон в последнее десятилетие.

При этом вывод данного исследователя о том, что в целом смысл термина остается по-прежнему неопределенным, не теряет своей актуальности<sup>2</sup>.

На сегодняшний день все чаще звучит мнение о невозможности рассмотрения образования в качестве образовательной услуги. Об отказе от рассмотрения образования как услуги заявляют видные политики. Министр просвещения Российской Федерации О. Ю. Васильева в своих выступлениях неоднократно акцентировала внимание на проблеме взаимоотношения школы и родителей, которые должны определяться регламентом, а не принципом «оказания услуг». Законопроект № 375785-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации” и другие законодательные акты Российской Федерации в части исключения понятия “образовательные услуги”», внесенный 29 января 2018 г., основан на позиции о необходимости рассмотрения образования как социального блага. В пояснительной записке к законопроекту указывается: «Как социальное благо образование не является

---

<sup>1</sup> Сыроваткина Т. Н., Федорова О. И., Зуева Е. Г. Особенности образовательной услуги как продукта экономики образования // Вестник Оренбургского государственного университета. 2012. № 13 (149). С. 344.

<sup>2</sup> Майбуров И. А. Соотношение понятия «образования» и «образовательные услуги» // Право и образование. 2003. № 5. С. 34.

имуществом, оно также не является результатом выполнения работ или оказания услуг»<sup>3</sup>.

Анализ положений Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» позволяет показать нечеткость правовой регламентации в вопросе о возможности использования понятия «услуга» к сфере образования. Не определяя образование как услугу (п. 1 ст. 2), закон неоднократно применяет термин «услуга». Речь идет об оказании платных образовательных услуг (ст. 29, 32, 35, 54 и др.), а также об оказании государственных услуг в сфере образования (ст. 36, 88, 99 и др.). Одновременно законодатель вводит понятия образовательных, методических и научных услуг, закрепляя право педагогических работников на бесплатное пользование обозначенными услугами (п. 8 ч. 3 ст. 47). Следует указать на отсутствие в рассматриваемом Федеральном законе дефиниции «образовательная услуга».

В целом действующее законодательство достаточно часто использует понятие «услуги», а также содержит дефиниции производных от него понятий: «социальные услуги» (Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»), «государственные услуги» и «муниципальные услуги» (Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»), «платные образовательные услуги» (постановление Правительства РФ от 15 августа 2013 г. № 706 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг»), «финансовая услуга» (Федеральный закон от 23 июня 1999 г. № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг»),

«медицинская услуга» (Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

Представляется ли возможным полный отказ от рассмотрения образования в качестве услуги? В попытке ответить на этот вопрос ученые прибегают к соотнесению понятий: образовательная деятельность и образовательная услуга<sup>4</sup>; социальный заказ и образовательная услуга<sup>5</sup>; воспитание, обучение и образовательные услуги<sup>6</sup>.

Итак, исходя из буквы закона, образование — это не услуга, а процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом (п. 1 ст. 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»). При этом в процессе воспитания и обучения возникает возможность получения дополнительных платных образовательных услуг. Как видим, наблюдается подход к образованию как благу. Важно констатировать разнообразие терминологии в данном вопросе: «общественное благо», «публичное благо», «социальное благо», «общее благо», «социально значимое благо». Понятию «общее благо» в литературе уделяется несущественное внимание. Изученные нами научные мнения по данному вопросу дают обоснованную почву для возможности использования понятий общественного, публичного и общего блага как синонимов.

Общественные блага представляют собой совокупность товаров и услуг, которые предоставляются населению на безвозмездной основе на основе финансовых государственных средств. Представляется, что в современном мире, основанном на началах рыночной экономики, образование не может быть рассмотрено как общественное благо в чистом виде. Прежде

<sup>3</sup> Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=375785-7](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=375785-7) (дата обращения: 25.07.2019).

<sup>4</sup> *Потапенко В. С.* Образовательная деятельность и образовательные услуги: соотношение понятий // Журнал российского права. 2009. № 3. С. 139—150.

<sup>5</sup> *Акулич М. М.* Непрерывное образование в контексте рынка труда и рынка образовательных услуг // Образование через всю жизнь: непрерывное образование в интересах устойчивого развития. 2014. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obrazovanie-sotsialnyy-zakaz-ili-obrazovatel'naya-usluga> (дата обращения: 29.07.2019).

<sup>6</sup> *Майбуров И. А.* Указ. соч. С. 34—43.

всего это обусловлено тем, что специфической чертой общественного блага считается нерыночный характер стоимости блага. Современное образование — это уже квазиобщественное благо, которое одновременно обладает свойствами общественного и частного блага.

Оценка объема платных услуг, предоставляемых населению в системе образования, дает возможность констатировать их рост. В 2000 г. их объем составил 41 530 млн руб., в 2005 г. — 152 670 млн руб., в 2010 г. — 326 100 млн руб., в 2016 г. — 567 312 млн руб.<sup>7</sup> По данным Федеральной службы государственной статистики, цифры приема в государственные и муниципальные образовательные организации по программам высшего образования за счет бюджетных средств (федеральных, региональных и муниципальных) и на договорной основе в 2018 г. выглядели примерно одинаковыми: 525 800 и 515 800 чел. соответственно<sup>8</sup>. Таким образом, наблюдается рост спроса на образовательные услуги (возмездные) и развитие рынка образовательных услуг, активными участниками которого, как видно из статистических данных, являются государственные образовательные организации.

Бюджетные правоотношения, возникающие в системе образования, позволяют характеризовать образование как социально-экономический институт. Бюджетные правоотношения, в которые вступают образовательные организации, являются составной частью отношений, возникающих в сфере образования. Современный статус образовательной организации представляет собой результат не только реформы в системе образования, но и реформы бюджетного сектора, связанного с принятием Бюджетного кодекса РФ, Федеральных законов от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных

учреждениях», от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений». Услуги учреждений имеют следующий состав: 1) услуги, оказываемые в рамках основной деятельности; 2) услуги, не относящиеся к основной деятельности.

Государственные (муниципальные) услуги, оказываемые государственными (муниципальными) учреждениями в рамках реализации Федерального закона № 83-ФЗ направлены на реализацию вопросов, отнесенных к ведению их учредителя, которыми являются соответствующие публично-правовые образования. Цель принятия указанного Закона — рост качества бюджетных (государственных и муниципальных) услуг.

Услуги государственные (муниципальные) учреждения оказывают в соответствии с заданиями. Порядок формирования государственного задания является сферой обязательного правового регулирования исполнительной власти<sup>9</sup>. Согласно п. 3 ст. 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» государственные (муниципальные) задания для бюджетного учреждения формирует и утверждает соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя. Услуги, оказываемые учреждениями в соответствии с Федеральным законом № 83-ФЗ, включаются в перечень государственных (муниципальных) услуг и работ.

Разделяем мнение о том, что на сегодняшний день система предоставления государственных (муниципальных) услуг в сфере образования уже законодательно оформлена. В качестве основополагающих актов выступают следующие

---

<sup>7</sup> Образование в цифрах: 2018 : краткий статистический сборник / Л. М. Гохберг, Г. Г. Ковалева, Н. В. Ковалева [и др.] ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : НИУ ВШЭ, 2018. С. 25.

<sup>8</sup> URL: // [www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/population/education/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/education/) (дата обращения: 15.07.2019).

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ от 26 июня 2015 г. № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4226.

Федеральные законы: «Об образовании в Российской Федерации», «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Следует констатировать, что образование неизменно выступает одним из критериев оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Тем не менее

анализ соответствующих Указов Президента РФ (2007, 2012, 2017, 2019 гг.) дает возможность увидеть изменения в подходах к показателям и методике оценки качества оказания образовательных услуг. Сведенные нами в табличную форму данные демонстрируют различия качественного и количественного характера. В целом таблица демонстрирует: во-первых, отсутствие внимания к дошкольному образованию; во-вторых, сокращение используемых показателей; в-третьих, отказ от применения опроса населения в качестве метода оценки.

### Образование как критерий оценки эффективности

Нормативный правовой акт	Показатели	Методика
Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 <sup>10</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, от числа выпускников, участвовавших в едином государственном экзамене.</li> <li>— Доля выпускников государственных (муниципальных) учреждений начального и среднего профессионального образования, трудоустроившихся по полученной профессии в первый год, в общей численности выпускников таких учреждений.</li> <li>— Удовлетворенность населения качеством общего образования, начального и среднего профессионального образования (процент от числа опрошенных).</li> <li>— Доля государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, переведенных:               <ul style="list-style-type: none"> <li>а) на нормативное подушевое финансирование;</li> <li>б) на новую (отраслевую) систему оплаты труда, ориентированную на результат.</li> </ul> </li> <li>— Расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации в расчете на одного обучающегося:               <ul style="list-style-type: none"> <li>— на общее образование;</li> <li>— на начальное и среднее профессиональное образование</li> </ul> </li> </ul>	<p>Анализ и сопоставление показателей, характеризующих:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации, в том числе удовлетворенность населения качеством предоставляемых государственных услуг и деятельностью органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;</li> <li>2) конечные результаты деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации;</li> <li>3) эффективность использования бюджетных ресурсов в субъекте Российской Федерации;</li> <li>4) ход реализации институциональных реформ в субъекте Российской Федерации<sup>11</sup></li> </ol>

<sup>10</sup> Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3256.

<sup>11</sup> Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов испол-

Нормативный правовой акт	Показатели	Методика
Указ Президента РФ от 21.08.2012 № 1199 <sup>12</sup>	— Доля выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений, не сдавших единый государственный экзамен, в общей численности выпускников государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений ( <i>утратил силу 01.01.2015</i> ). — Доля обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях, занимающихся в одну смену, в общей численности обучающихся в государственных (муниципальных) общеобразовательных организациях	Статистика <sup>13</sup>
Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 548 <sup>14</sup>	Оценка удовлетворенности населения услугами в сферах образования	Результаты социологических опросов
Указ Президента РФ от 25.04.2019 № 193 <sup>15</sup>	Уровень образования	1) Доля населения в возрасте 15—19 лет, охваченного образованием; 2) коэффициент профессиональной образованности рабочей силы; 3) доля первокурсников <sup>16</sup>

Итак, исходя из многообразия, а также юридической природы отношений, возникающих в сфере образования, образовательные организации предоставляют безвозмездные (бесплатные) социальные образовательные услуги и возмездные (платные) образовательные

услуги. Тем самым гарантируется обеспечение государственных и частных интересов.

Считаем, что признание образования в качестве блага не дает безапелляционного основания не признать многообразную образовательную деятельность в качестве образовательной

нительной власти субъектов Российской Федерации»» (вместе с Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации) // СЗ РФ. 2009. № 17. Ст. 2083.

<sup>12</sup> Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 35. Ст. 4774.

<sup>13</sup> Письмо Минобрнауки России от 25 ноября 2013 г. № АП-2257/08 «О направлении методики» // Администратор образования. 2014. № 3.

<sup>14</sup> Указ Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 47. Ст. 6963.

<sup>15</sup> Указ Президента РФ от 25 апреля 2019 г. № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 17. Ст. 2078.

<sup>16</sup> Постановление Правительства РФ от 14 ноября 2018 г. № 1373 «О методиках расчета показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 48. Ст. 7415.

услуги. Во-первых, в силу того, что общественное благо — это и есть совокупность товаров и услуг. Во-вторых, нельзя отрицать того, что образовательная услуга является средством удовлетворения познавательной потребности человека и, как следствие, его развития.

Изложенное выше позволяет заключить, что образование — это социально значимое благо, реализуемое в качестве услуги (безвозмездной или возмездной), оказываемой субъектами, осуществляющими образовательную деятельность.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Акулич М. М. Непрерывное образование в контексте рынка труда и рынка образовательных услуг // Образование через всю жизнь: непрерывное образование в интересах устойчивого развития. — 2014. — № 2. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obrazovanie-sotsialnyy-zakaz-ili-obrazovatel'naya-usluga> (дата обращения: 29.07.2019).
2. Майбуров И. А. Соотношение понятия «образования» и «образовательные услуги» // Право и образование. — 2003. — № 5. — С. 34—43.
3. Потапенко В. С. Образовательная деятельность и образовательные услуги: соотношение понятий // Журнал российского права. — 2009. — № 3. — С. 139—150.
4. Сыроваткина Т. Н., Федорова О. И., Зуева Е. Г. Особенности образовательной услуги как продукта экономики образования // Вестник Оренбургского государственного университета. — 2012. — № 13 (149). — С. 344—348.

*Материал поступил в редакцию 23 августа 2019 г.*

### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Akulich M. M. Npreryvnoe obrazovanie v kontekste rynka truda i rynka obrazovatel'nykh uslug // Obrazovanie cherez vsyu zhizn: nepreryvnoe obrazovanie v interesax ustojchivogo razvitiya. — 2014. — № 2. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obrazovanie-sotsialnyy-zakaz-ili-obrazovatel'naya-usluga> (data obrashheniya: 29.07.2019).
2. Majburov I. A. Sootnoshenie ponyatiya «obrazovaniya» i «obrazovatel'nye uslugi» // Pravo i obrazovanie. — 2003. — № 5. — S. 34—43.
3. Potapenko V. S. Obrazovatel'naya deyatel'nost i obrazovatel'nye uslugi: sootnoshenie ponyatij // Zhurnal rossijskogo prava. — 2009. — № 3. — S. 139—150.
4. Syrovatkina T. N., Fedorova O. I., Zueva E. G. Osobennosti obrazovatel'noj uslugi kak produkta ekonomiki obrazovaniya // Vestnik Orenburgskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2012. — № 13 (149). — S. 344—348.