

ПОТРЕБИТЕЛЬ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ услуг на российском рынке

Анатолий Бердашкевич,

*главный советник аппарата Комитета Государственной Думы
по образованию и науке, кандидат юридических наук*

Источники права потребителей образовательных услуг

Права потребителя образовательных услуг имеют своей основой:

- гарантированные Конституцией РФ личные права на образование;
- нормы и принципы законодательства об образовании;
- общепризнанные принципы и нормы международного права в области образования;
- обычаи делового оборота в области образования;
- частные интересы гражданина в области образования (в той мере, в какой они не вступают в конфликт с законом и не нарушают права и свободы других лиц).

Поскольку есть разные источники прав потребителей образовательных услуг, в зависимости от природы и источника прав существуют разные механизмы обеспечения гарантий реализации прав потребителей этих услуг и, соответственно, защиты прав. Для реализации конституционных гарантий прав потребителей образовательных услуг должны быть мобилированы все государственные возможности и ресурсы. Для обеспечения дополнительной законодательной поддержки прав потребителей образовательных услуг должны быть использованы текущие экономические, материально-технические и ка-

дровые возможности государства. При этом требования закона не должны расходиться с государственными нуждами и публичными запросами.

Для обеспечения других составляющих прав и интересов потребителей образовательных услуг можно использовать как бюджетные, так и внебюджетные источники, а также иные ресурсы — государственные и муниципальные, зарубежные и международные, правительственные и неправительственные, публичные и частные.

В соответствии с положениями Конституции РФ и законодательства страны для разных уровней образования установлены разные условия государственной поддержки и разные степени государственных гарантий для участников образовательной деятельности. Если для уровня общего образования есть государственная гарантия полной «всеохватности», бесплатности и доступности для каждого гражданина, то государственная поддержка, обеспечивающая бесплатность обучения в высшей школе, оказывается только проявившим особые способности и прошедшим по конкурсу. В этом смысле права потребителей образовательных услуг различны в зависимости от уровня образования, на котором учится «обладатель права».

Оценка удовлетворения прав потребителей образовательных услуг

Для анализа степени удовлетворения прав потребителей образовательных услуг нужно ввести соответствующие показатели, на основе которых могут быть выстроены количественные и (или) качественные оценки описываемого явления. Права потребителей образовательных услуг часто связывают с такими факторами, как доступность образования, качество образовательных услуг или с иными показателями, которые не имеют точного социально-экономического содержания и нуждаются в разъяснениях.

Права потребителя образовательных услуг ограничиваются неудовлетворением спроса на эти услуги. Удовлетворение прав потребителя становится результатом равновесия спроса и предложения на рынке образовательных услуг. Относительно качества образовательных услуг можно сделать аналогичные замечания: низкое качество услуг не обеспечит его целевого использования, потому не должно и не будет пользоваться спросом.

Международный и иностранный спрос на образовательные услуги можно рассматривать как один из параметров качества образовательных услуг. Общие правила взаимодействия, законы конкуренции и принципы ценообразования на рынке образовательных услуг те же, что на любом другом рынке товаров и услуг. Главным для потребителя услуг в области образования является соотношение «цены» и «качества», хотя иногда существенное влияние могут оказывать и иные факторы. При анализе спроса на образовательные услуги потребитель всегда руководствуется соотношением «цены» и «качества». Поэтому не всегда следует ориентироваться только на предоставление элитных образовательных услуг, что может оказаться не по карману пользователям. При выработке и реализации ведомственной политики в области образования, конкретной тактики учебного заведения необходимо учитывать ожидания потребителя и идти им навстречу.

Общие рассуждения о качестве образовательных услуг, если они имеют слишком общий характер и не удовлетворяют государственные нужды или частные интересы граждан, лишены перспективы и служат лишь проявлением индивидуальных вкусов и пристрастий. Даже избыточное число претендентов на обучение не может стать достаточным аргументом, чтобы констатировать нарушение или ограничение прав потребителей образовательных услуг. Как известно, конкурс в театральные вузы ежегодно составляет десятки и сотни человек на место, но это не свидетельствует об ущемлении прав граждан на занятия искусством и творчеством.

Проблема качества образовательных услуг — проблема комплексная. Решение этой проблемы зависит от материально-технического и кадрового обеспечения образовательного процесса, от востребованности и трудоустройства выпускников, от конкретного экономического положения государства, а также от многих других причин. В России при каждом удобном случае уполномоченные службы стараются усилить надзор и контроль. Как свидетельствует опыт других стран, методы стимулирования образовательной деятельности обычно более эффективны, чем ужесточение контроля и надзора. Одними мерами принуждения и наказания нельзя добиться результата. Достаточно взглянуть, например, на российские методы лицензирования и аккредитации: сколь бы ни была строга российская система лицензирования и аккредитации, она не может в полной мере гарантировать равенство качества предоставляемых образовательных услуг в столичном университете и в периферийном вузе России. То же можно сказать о школах. Следует выработать критерии создания и ведения текущего публичного рейтинга вузов и специальностей: такой рейтинг поможет потребителям образовательных услуг ориентироваться и делать выбор.

Защищать права потребителей образовательных услуг нельзя в полной мере,

не предоставляя потребителю выбора. Но выбирать исполнителей образовательных услуг нельзя без оценки и мониторинга образовательного процесса. Следовательно, важным инструментом защиты прав потребителя образовательных услуг может служить текущий рейтинг учебных заведений на разных образовательных уровнях, мониторинг и текущие оценки эффективности образования.

Статусные параметры образовательных услуг

Потребитель образовательных услуг имеет обязанности: он должен активно участвовать в образовательном процессе. При неисполнении этих обязательств обучение невозможно.

Образовательная услуга в области образования не может быть сведена к простой передаче информации от одного лица к другому. Студент, посетивший занятие, или ученик, открывший учебник на нужной странице, ещё не становятся субъектами образовательных правоотношений, пока не мобилизуют волю и желание усвоить, понять и запомнить содержание лекции или книги. Также и преподаватель в живом общении с учеником ставит целью усвоение учеником новых знаний или навыков.

Оценка качества предоставленной образовательной услуги — нетривиальная задача. Учащиеся имеют разную степень природной одарённости, разную склонность к учёбе. Потому оценка эффективности или качества образовательной услуги имеет индивидуальный характер. Как правило, образовательные услуги оказываются на договорной основе, поэтому защита прав потребителя таких услуг сводится к защите интересов одной из сторон договора. Особая роль государства может состоять в том, чтобы разработать детали и условия договора об оказании образовательных услуг, максимально соответствующие обстоятельствам.

Меры, применяемые по отношению к недобросовестным исполнителям образовательного процесса по заявлению потребителя (устному или письменному), достаточно суровы, начиная с назначения комиссии для проверки заявления вплоть до отзыва лицензии на право вести образовательную деятельность.

Конкретизация понятия «потребитель образовательных услуг» позволила бы признать за ним право на возмещение убытков в виде упущенной выгоды. А ведь упущенная выгода может быть достаточно велика — это и потерянное время, и незаработанные деньги, и не состоявшееся продвижение по службе. Государство может разработать и предложить правила и условия возмещения убытков в виде упущенной выгоды. Приказ Минобрнауки России от 10.07.2003 № 2994 «Об утверждении примерной формы договора об оказании платных образовательных услуг в сфере общего образования», содержит следующее положение: «В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения сторонами обязательств по настоящему договору они несут ответственность, предусмотренную гражданским законодательством и законодательством о защите прав потребителей, на условиях, установленных этим законодательством». Но таких условий нет, потому их нужно создать.

Наибольшее внимание специалистов-правоведов привлекают договоры о предоставлении образовательных услуг в системе высшего профессионального образования. Не менее важны договоры о предоставлении образовательных услуг на иных уровнях образования. Даже при бюджетном финансировании процесса обучения стороны, вступившие в образовательные отношения (обучающий и обучаемый) должны точно представлять свои права и обязанности, а также ответственность по взятым на себя обязательствам.

Договор возмездного оказания образовательных услуг в системе высшего профессионального образования — это допускаемое законом письменное соглашение образовательного учреждения, студента или слушателя и физического и (или) юридического лица (лиц) об установлении правоотношений, в которые они вступают для получения высшего

профессионального образования. По договору возмездного (в том числе бюджетного возмещения) оказания образовательных услуг образовательное учреждение (исполнитель) обязуется оказать образовательные услуги учащемуся, обязанному выполнять учебный план. Для признания договора заключённым надлежащим образом необходимо соответствие воли и волеизъявления сторон, в противном случае договор может быть признан недействительным.

Предметом исполнения обязательства исполнителем по договору возмездного оказания образовательных услуг являются образовательные услуги, которые исполнитель обязуется оказать учащемуся, предметом же исполнения обязательства заказчиком являются деньги (в том числе бюджетные средства), которые должны быть своевременно уплачены исполнителю; предметом исполнения обязательства учащимся являются задания, предусмотренные учебным планом.

Обязательства по оказанию образовательных услуг выполняются, как правило, по частям — по учебным годам, состоящим из семестров. Выполнение учащимся учебной программы по избранной специальности также происходит по частям. Каждый период обучения заканчивается сессией, результаты которой позволяют исполнителю контролировать качество усвоения образовательных услуг. В договоре должны быть учтены все особенности учебного процесса, его цикличность, непрерывность и эффективность.

Иные виды ограничений прав потребителя

Права потребителя образовательных услуг могут быть ограничены из-за геополитических региональных условий, психофизиологического или социально-экономического состояния пользователя услугами. Ограничения здоровья, заключение под стражу, ограничения конфессиональные или экономические — все эти виды ограничений прав потребителей образователь-

ных услуг не должны препятствовать исполнению конституционных обязанностей граждан в области образования. Привилегии и преференции для отдельных категорий граждан не должны стать источником ограничения прав других лиц. Например, внеконкурсное зачисление на обучение определённой категории лиц недопустимо, если это может быть истолковано, как ограничение прав других претендентов. Условия проживания, трудное семейное положение, низкое социальное происхождение и воспитание также можно рассматривать как неравенство исходных возможностей учащихся. У молодёжи в сельской местности, как правило, меньше возможностей, чем в столице.

Образование должно играть роль «социального лифта», используя который талантливые граждане России могут достичь достойного положения в обществе даже вопреки неравенству исходных условий. Более правомерно и справедливо сравнивать и оценивать права потребителей образовательных услуг по отдельным направлениям и социально-экономическим категориям, например, для школьного образования — среди городских и сельских жителей отдельно и в сравнении, для вузов — среди военнослужащих, инвалидов, участников и победителей олимпиад.

Международный рынок образовательных услуг

Россия обладает значительным потенциалом, позволяющим ей занимать достойное место в мировом образовательном сообществе. Определяющее значение здесь имеют высокий уровень и качество российского образования; широкий (полный) спектр предоставляемых образовательных услуг; сохранившийся интеллектуальный ресурс; высокий, но вместе с тем не полностью реализуемый потенциал образовательных учреждений. Поэтому эффективное использование образовательного потенциала становится одним из приоритетных направлений развития российской системы образования.

Рост экспорта образовательных услуг российских образовательных учреждений затруднён рядом объективных и субъективных причин. Объективные причины обусловлены переходным состоянием российской экономики, внешнеполитическими и внутривнутриполитическими факторами. Субъективные причины в первую очередь связаны с разобщённостью действий российских образовательных учреждений, слабой ориентацией на рыночные методы работы, отсутствием соответствующих знаний и необходимого числа специалистов в этой области, недостаточной координацией работ по экспорту образовательных услуг.

Законодательство России в области образования не ориентировано на поддержку экспорта образовательных услуг. Государственные требования по лицензированию и аккредитации образовательных программ и учебных заведений не соответствуют потребностям жизни, жёстко регламентируют учебный процесс, не гарантируя необходимого качества предоставляемых образовательных услуг. Государственные образовательные стандарты не во всём соответствуют потребностям практики: учащиеся лишены возможности участвовать в организации учебного процесса, выбирать преподавателя, учебные дисциплины и курсы; аудиторные занятия не всегда эффективны, а самостоятельная работа учащихся составляет лишь малую долю учебного плана. Многие российские образовательные программы не могут быть предложены на международном рынке образовательных услуг, так как имеют специфические национальные особенности, не удовлетворяющие общепризнанным международным критериям.

Учебные заведения России могут выступать в качестве конкурентно способных участников международного рынка услуг в области образования только по определённым направлениям и специальностям (например, математике, физике), которые нужно обозначить как точки роста.

При выработке государственной образовательной политики надо учитывать, что основные пользователи российских образовательных услуг — страны ближнего зарубежья, развивающиеся страны, в том числе Индия и Китай. Опыт, накопленный при

решении проблем образования в отдалённых районах России, можно использовать как экспортный продукт для иностранных государств с протяжёнными или трудно доступными территориями.

Следует разработать подходы к регламентации и формализации предоставления образовательных услуг, фрагментировать образовательный процесс в соответствии с образовательными циклами и определив требования для каждого цикла (фрагмента).

Права потребителей образовательных услуг не универсальны, а осуществляются внутри отдельных социально-экономических категорий гражданского общества, их не надо сопоставлять с правами других категорий граждан.

Государство должно поддерживать и развивать (с учётом мнения и опорой на мнение представителей научно-образовательной общественности страны) методы мониторинга эффективности образовательной деятельности и условный рейтинг учебных заведений разных образовательных уровней, в том числе районный, городской, региональный и всероссийский.

Проблема защиты прав потребителей образовательных услуг сложна, многозвенна и к настоящему времени в полном объёме не решена. Эта проблема не имеет решения в общем виде — для всех случаев и ситуаций, но решается отдельно для каждого уровня образования и для каждой категории населения отдельно.