

Оригинальная статья

<https://doi.org/10.31429/20785836-16-4-12-17>



ОКАЗАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК ОДНА ИЗ ОСНОВНЫХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Каплюк М.А.

ФГБОУ ВО «Ростовский государственный университет путей сообщения»
(пл. Ростовского Стрелкового Полка Народного Ополчения, зд. 2, г. Ростов-на-Дону, Россия,
344038)

Ссылка для цитирования: Каплюк М.А. Оказание государственных услуг в сфере высшего образования как одна из основных функций государства в сфере образования. Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2024;16(4):12–17. <https://doi.org/10.31429/20785836-16-4-12-17>

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ:

Каплюк Максим Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» ФГБОУ ВО «Ростовский государственный университет путей сообщения»

Адрес: пл. Ростовского Стрелкового Полка Народного Ополчения, зд. 2, г. Ростов-на-Дону, Россия, 344038

Тел.: +7 (863) 245-54-37

E-mail: kma@rgups.ru

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки (собственные ресурсы).

Статья поступила в редакцию: 25.10.2024

Статья принята к печати: 22.11.2024

Дата публикации: 27.12.2024

Аннотация: *Целью* исследования является анализ современной системы оказания государственных услуг в сфере высшего образования как одной из основных функций государственных органов управления высшим образованием, вытекающих из конституционного права граждан на высшее образование.

В исследовании были решены следующие *задачи*: определена специфика государственных образовательных услуг в сфере высшего образования; проанализирован состав субъектов, участвующих в процессе оказания государственных услуг в сфере высшего образования; выявлены проблемы и недостатки правового регулирования системы реализации государственных услуг в сфере высшего образования.

В работе использовались общенаучные и специальные *методы исследования*.

По результатам проведенного исследования автором выведена правовая модель государственной системы оказания услуг в области высшего образования, которая представляет собой совокупность государственных вузов, действующих на рынке образовательных услуг и непосредственно оказывающих услуги от имени государства в этой сфере согласно государственному заданию, выданному учредителем – органом исполнительной власти. В работе определены особенности реализации государственных образовательных услуг в сфере высшего образования, отличающие их от других государственных услуг, – которые связаны с длительным периодом их оказания и зависимостью результата оказания услуг от добросовестного и эффективного личного участия заявителя в процессе их оказания.

При этом автор делает *вывод* о несовершенстве правового регулирования деятельности по реализации программ высшего образования именно как правовой системы оказания услуг в сфере образования от имени и по поручению государства.

Ключевые слова: Конституция РФ, право на образование, органы исполнительной власти, высшее образование, вузы, государственные функции, государственное управление, государственные услуги, государственное задание, правовое регулирование.

Введение

Понятие услуг в сфере образования в Российской Федерации (далее – РФ) впервые появилось в 1992 году с принятием нового законодательства об образовании. Более чем за 30 лет данное понятие в сфере высшего образования значительно расширилось, его уровень поднялся до «государственных услуг». Вместе с тем, с учетом озабоченности педагогической общественности о занижении роли учителей школ при реализации социально значимых функций по обучению и воспитанию в связи с неоднозначным толкованием понятия государственных услуг в сфере образования в 2022 году в Федеральный закон «Об образовании в РФ»¹ были внесены изменения в части исключения данного понятия. При этом данный термин был заменен на «реализацию образовательных программ» во всех статьях закона, в том числе относящимся ко всем уровням образования, а не только к общему образованию.

Однако полностью от существования термина «государственных услуг» в этой сфере не ушли, т.к. бюджетное законодательство по-прежнему сохранило выделение бюджетных средств вузам на основе государственного задания, представляющего собой поручение на выполнение государственных услуг. Т.е. образование по-прежнему признается государственной услугой с точки зрения именно административно-правовых, а не образовательных отношений. Более того сфера предоставления государственных услуг в целом активно развивается, внедряются новые технологии, в первую очередь, электронные. В этой связи актуальным является исследование сущности данного понятия с учетом его трансформации, а также выявление проблем, связанных с административно-правовым регулированием данной области.

Методы исследования

При написании статьи использовались как общенаучные методы (системный, логический, функциональный), так и специальные методы (формально-юридический, юридико-технический, сравнительно-правовой).

Результаты исследования

Правовая модель системы оказания государственных услуг в сфере высшего образования включает в себя два основных компонента:

- 1) реализация федеральным органом исполнительной власти, выполняющим контрольно-надзорные функции, услуг по лицензированию и государственной аккредитации образовательной деятельности по заявкам вузов независимо от ведомственной подчиненности и формы собственности;
- 2) организация предоставления услуг в сфере высшего образования федеральными органами исполнительной власти, имеющими в своем ведении вузы, и непосредственное осуществление образовательного процесса подведомственными им государственными вузами по их поручению (в соответствии с государственным заданием). При этом во втором случае федеральные государственные вузы и их учредители выступают в качестве соисполнителей государственных услуг.

Государственные услуги в сфере высшего образования имеют особенности, связанные не только с длительным сроком их оказания, но и с непосредственным личным участием заявителя в процессе оказания услуг, от эффективности деятельности которого зависит их конечный результат.

Нормативные правовые акты, регламентирующие систему оказания государственных услуг в РФ, не в полной мере учитывают наличие государственных услуг, оказываемых в сфере высшего образования (по реализации образовательных программ, по предоставлению информации и др.) и которыми пользуется значительная часть населения страны. Также следует отметить отсутствие в положениях, определяющих статус отраслевых министерств и ведомств, которые имеют в своем ведении образовательные организации высшего образования, соответствующих функций, связанных с организацией отраслевой системы высшего образования в подведомственных вузах.

Научная дискуссия

В теории права под функциями государства понимаются основные направления его деятельности по решению стоящих перед ним основных задач². Среди внутренних функций государства особо выделяется обеспечение прав и свобод граждан, закрепленных Конституцией РФ. В образовательной сфере предусмотренное статьей 43 Конституции РФ³ право граждан на получение на конкурсной основе бесплатно высшего образования в государственном учреждении обуславливает

¹ Об образовании в РФ: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Теория государства и права: учебник для вузов / А.С. Пиголкин, А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев. 4-е изд. перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2024. С. 123.

³ Конституция РФ: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 01.07.2020) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

необходимость реализации соответствующей государственной функции по созданию правовых и организационных условий.

В рамках реализации нормы статьи 100 Федерального закона «Об образовании в РФ» об обязательности выделения финансового обеспечения из федерального бюджета для обучения в вузах определенного количества студентов, Минобрнауки России и Минкультуры России (в области искусств) устанавливают контрольные цифры приема образовательным организациям высшего образования. При этом эта процедура непосредственно увязана с финансовым обеспечением образовательной деятельности, которое согласно бюджетному законодательству выделяется из федерального бюджета в соответствии с государственным заданием, выдаваемым каждому государственному учреждению.

Таким образом, основными параметрами государственной услуги в сфере высшего образования являются контрольные цифры приема и соответствующие объемы бюджетного финансирования. При этом, как отмечает А.Ю. Савин, введение государственного задания означает переход от бюджетного финансирования к приобретению государством услуг определенного объема и качества¹.

В теории административного права под государственной услугой понимается взаимодействие с органом исполнительной власти физического или юридического лица, сопряженное с изменением прав и обязанностей последних на принципах добровольности или обязательности в силу закона [1, с. 286]. При этом законодательство закрепляет вышеуказанное понятие как деятельность по исполнению функций, закрепленных за федеральным органом исполнительной власти², а также как услуги, оказываемые органами государственной власти, государственными учреждениями и иными юридическими лицами³. Как видно, в легальных определениях имеется различие в субъектном составе.

В результате предоставления образовательной услуги происходит интеллектуальное развитие человека и приобретение им новых навыков и умений в определенной профессиональной области. При этом результатом услуги, оказываемой высшим учебным заведением по поручению и за счет государства, является трудоустройство гражданина согласно полученной квалификации, содействие в реализации которого осуществляется вузом не только в отношении лиц, заключивших договор о целевом обучении, но также и в отношении всех выпускников.

Согласно Федеральному закону «Об образовании в РФ» к исключительным полномочиям органов государственной власти федерального уровня относится устройство системы высшего образования, включая создание сети федеральных вузов. То есть законодатель изначально не предусматривает оказание государственных услуг по реализации программ высшего образования непосредственно государственными служащими и должностными лицами органов власти, а устанавливает их обязательства по организации образовательного процесса и наделяет соответствующими полномочиями по обеспечению реализации образовательных программ в подведомственных вузах.

Е.А. Мамай говорит о необязательности реализации государством всех своих функций именно через свои органы или должностные лица [2, с. 31]. Например, преподаватели вузов, которые не являются по своему статусу государственными служащими, непосредственно оказывают гражданам государственные услуги по получению последними высшего образования. При этом отдельный преподаватель реализует не весь цикл услуги, а ее определенную часть – дисциплину, которая с позиции административного права может признаваться административной процедурой или одним из ее элементов.

Л.А. Душакова, говоря о предоставлении социально значимых услуг от имени государства невластными субъектами – государственными учреждениями, подчеркивает возможность осуществления этого процесса в порядке перераспределения государственных функций [3, с. 58–63]. Т.е. оказание государственной услуги начинается с принятия решения и реализации административных процедур в органе исполнительной власти и затем переходит в подведомственный вуз. При этом на всех этапах оказания услуги вуз активно взаимодействует с государственными органами: по вопросам утверждения учебных планов на основе государственных образовательных стандартов, внесение сведений в государственные информационные системы в части результатов промежуточной и итоговой аттестации обучающихся, о выданных документах об образовании и т.п.

¹ Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2006. С. 61.

² Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 08.07.2024) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 13.07.2024) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Минобрнауки России устанавливает вузам контрольные цифры приема, которые служат основой для формирования государственного задания по оказанию государственных услуг в сфере высшего образования, а учредитель вуза как главный распорядитель бюджетных средств выделяет соответствующие бюджетные ассигнования на обеспечение выполнения данного государственного задания. Таким образом, государственные услуги в этой сфере не могут оказываться учебными заведениями обособленно от указанных государственных органов. Т.е. в данном случае, государственные органы и учреждения являются соисполнителями.

Высшее образование относится к отраслям социальной сферы, в которой услуги от имени государства являются деятельностью, осуществляемой в отношении физических лиц государственными учреждениями и иными юридическими лицами в целях осуществления полномочий органов государственной власти. А.В. Барков к главному признаку социальной услуги относит ее полную или частичную бесплатность [4, с. 91]. Следует отметить ограниченность срока действия данного закона 2020-2024 гг. и формирование государственного социального заказа в образовательной сфере только для дополнительного образования. Вместе с тем, данное легальное понятие государственных услуг, оказываемых в социальной сфере, может быть применено и к сфере высшего образования, в которой вузы удовлетворяют потребности общества и граждан в интеллектуальном развитии за счет бюджетных ассигнований.

Законодательство об образовании наделяет компетенцию федеральных органов исполнительной власти оказанием еще одного вида государственных услуг. Так же, как и в других отраслях экономики, государственные органы управления высшим образованием осуществляют лицензирование и государственную аккредитацию в своей сфере деятельности. При этом вузы, являющиеся услугодателями в процессе оказания услуг для граждан по поручению государственных органов, выступают в качестве услугополучателей других государственных услуг от органов, осуществляющих государственное управление в сфере высшего образования. Таким образом, все государственные услуги в сфере высшего образования являются взаимосвязанными и взаимовытекающими друг из друга.

В соответствии с административной реформой 2004 года оказание государственных услуг должно было относиться к исключительной компетенции федеральных агентств. В сфере высшего образования государственные вузы, ранее находившиеся в ведении Минобрнауки России, были закреплены за Федеральным агентством по образованию. В 2010 году указанное агентство было упразднено, и подведомственные ему вузы были переданы в непосредственное подчинение Минобрнауки России, которое было наделено соответствующими полномочиями по оказанию государственных услуг.

Значительное число федеральных государственных вузов находится также в ведении отраслевых министерств и ведомств, выполняющих функции их учредителя (Минздрав России, Минтранс России, МВД России и др.). При этом, например, Минздрав России от имени государства выполняет функции по оказанию услуг, связанных с предоставлением высшего медицинского образования. Однако положения о других отраслевых ведомствах, имеющих подведомственные вузы, не содержат аналогичные функции.

Рособрнадзор, который оказывал услуги по лицензированию и аккредитации с даты своего создания, легально был наделен правом оказывать государственные услуги в этой сфере только в 2018 году. Вместе с тем, с момента начала административной реформы в 2004 году и до настоящего времени нормативные правовые акты, определяющие системную структуру органов исполнительной власти на федеральном уровне, не предусматривают право оказания услуг от имени государства министерствами и федеральными службами. В этой связи Н.А. Кандрина также предлагает дополнить законодательство положением о том, что Правительство РФ и иные органы исполнительной власти обеспечивают реализацию права граждан на получение услуг от имени государства [5, с. 69–76].

По нашему мнению, целесообразным является устранение вышеуказанных противоречий и закрепление в положениях о ведомственных органах власти, которые управляют подведомственными вузами, осуществление государственных функций, связанных с оказанием услуг по организации высшего образования в подведомственных вузах и (или) в определенной отрасли в целом.

Одним из неукоснительных условий оказания государственных услуг является наличие соответствующих заявок заявителей, т.е. оказание государственных услуг инициируется гражданином или вузом, которым эта услуга необходима. При этом в части государственных услуг, оказываемых контрольно-надзорным органом – Рособрнадзором, Н.В. Путило говорит о навязанной, вынужденной услуге, поскольку у заявителя отсутствует собственный интерес с конечной целью именно в получении лицензии, а не в занятии лицензируемым видом деятельности [6, с. 3].

В соответствии с законодательством услуги относятся к необходимым и обязательным, если законодательством установлена обязанность заявителей по обращению за их получением. Однако в данном перечне в сфере высшего образования, сформированном Минобрнауки России, отсутствуют государственные услуги в сфере высшего образования. Вместе с тем, обязанность заявителей обратиться за их предоставлением предусмотрена законодательством об образовании (например, для подачи заявления на поступление в вуз, на получение лицензии на образовательную деятельность и т.п.).

Н.В. Киселева высказывает мнение об одинаковой правовой природе любых государственных услуг [7, с. 12–16]. Однако нами данный подход не разделяется, поскольку следует различать оказание услуг по субъектному составу usługодателей: в сфере высшего образования – это государственные органы при оказании государственных услуг, находящихся в их исключительной компетенции, и услуги, оказываемые подведомственными учреждениями по их поручению. При этом услуги в сфере образования имеют свою уникальную специфику, описанную выше. По нашему мнению, можно говорить об одинаковой природе финансового обеспечения государственных услуг на основе задания государства, но характер образовательных услуг имеет существенные отличия.

Законодательство предусматривает включение в реестр государственных услуг помимо услуг, оказываемых органами исполнительной власти, также услуг, оказываемых государственными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание, если они включены в правительственный перечень¹. Однако невзирая на наличие в этом перечне в части образовательной сферы услуг по предоставлению информации об образовательных программах, о результатах сданных экзаменов и др., в указанном реестре государственных услуг их нет.

По мнению ФАС России, оказание государственных услуг организациями, не являющимися органами государственной власти, нарушает требование законодательства о защите конкуренции о запрете наделения хозяйствующих субъектов функциями и правами органов власти². Нельзя в полной мере согласиться с указанной позицией, поскольку федеральные государственные вузы являются организациями, созданными для выполнения задач, поставленных перед соответствующими государственными органами, выполняющими функции их учредителей³. Минэкономразвития России также отмечает, что подведомственные учреждения могут осуществлять только отдельные административные процедуры⁴.

Законодательство связывает предоставление любых государственных услуг с административными регламентами, определяющими стандарты и порядок выполнения административных процедур. В базовый (отраслевой) перечень государственных услуг и работ, касающихся высшего образования, включены 4 услуги, связанных с осуществлением образовательного процесса по программам высшего образования, детализированных по каждому уровню и направлению подготовки (специальности). Однако, по указанным услугам административных регламентов и стандартов их предоставления не принято. Такая же ситуация и по другим уровням образования.

Вместе с тем, такими стандартами могут выступать федеральные государственные образовательные стандарты, а также система аккредитационных показателей. Также необходимо учесть особенности оказания государственных услуг по реализации программ высшего образования, связанные с длительностью времени их оказания, а также их специфику, связанную с широким личным участием заявителя в процессе оказания услуг (при этом заявитель не получит результат оказания услуги, если не выполнит свои обязательства по добросовестному освоению учебного плана и будет отчислен из вуза). В этой связи регламентация процесса оказания таких услуг может осуществляться не в виде обычного административного регламента, а в виде совокупности подзаконных нормативных правовых актов, регламентирующих различные стороны этой деятельности (порядка приема, порядка организации образовательной деятельности, порядка выдачи документов об образовании и т.п.).

¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.04.2011 № 729-р // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Методические рекомендации по осуществлению антимонопольного контроля предоставления государственных (муниципальных) услуг: утверждены Методическим советом ФАС России от 08.12.2010 № 13 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Перечень должностей, замещение которых влечет за собой размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера работников организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Минобрнауки России: утвержден приказом Минобрнауки России от 17.01.2022 № 32 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Письмо Минэкономразвития России от 06.10.2017 № 28324-СШ/Д09и // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, реализация образовательной программы – это способ оказания государственной услуги, нацеленной на обеспечение права граждан на получение высшего образования, предусмотренного Конституцией РФ.

Список использованной литературы:

1. Савин А.Ю. Государственное задание: новые подходы в финансировании учреждений профессионального образования. *Образовательная политика*. 2010;3(41):59–63.
2. Мамай Е.А. Публичные услуги и электронное правительство в современных государствах: точки соприкосновения и направления развития. *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия. 5: Юриспруденция*. 2013;2(19):28–33.
3. Душакова Л.А. Место государственных услуг в общей системе публично-правовых услуг. *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. 2013;11(42):58–63.
4. Барков А.В. Договор как средство правового регулирования рынка социальных услуг: монография. М.: Юрист; 2008.
5. Кандрина Н.А. Конституционно-правовое регулирование реализации права граждан на предоставление государственных и муниципальных услуг: состояние, проблемы и пути их решения. *Российский юридический журнал*. 2018;(1):69–76.
6. Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления. *Журнал российского права*. 2007;(6):3–10.
7. Киселева Н.В. Административно-правовое регулирование качества государственных услуг. *Юрист*. 2017;(20):12–16.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Каплюк Максим Алексеевич

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление»
ФГБОУ ВО «Ростовский государственный университет путей сообщения»

ORSID: 0000-0001-9037-5823

Author ID: 875674