

Т.М. Апостолова

Образовательные услуги: качество образования и правовые коллизии

Статья посвящена актуальным проблемам формирования понятия «образовательная услуга» в условиях действия нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Автор ставит под сомнение проработанность юридической стороны ряда актуальных новшеств данного закона, особенно тех позиций, которые связаны с оценкой качества образовательных услуг. Также поднимается вопрос о критериях оценки качества предоставляемых в образовании услуг.

Ключевые слова: закон; образование; образовательные услуги; качество услуг.

Служить бы рад, прислуживаться тошно...

А.С. Грибоедов. Горе от ума

Образовательная сфера в нашей стране постоянно реформируется, но, к сожалению, часто синонимами длящейся реформы являются слова «страдание» и «мука». Страдают все: работники системы образования, родители и, конечно же, дети, те, ради которых, казалось бы, эти перемены задумываются и осуществляются. Как это ни удивительно, а может быть, и справедливо, но свою долю страданий несут и те органы власти, должностные лица, которые призваны реализовывать положения реформ и преобразований. Связано это во многом с тем, что нет единого видения возможных результатов проводимых мероприятий, недостаточно проработана правовая основа преобразований, а порой и вообще отсутствует. В то же время для успешного осуществления любых перемен необходимы вдумчивая подготовка общественного мнения и детальная проработка правового механизма реализации новых идей и положений.

Образование — та сфера, которая в буквальном смысле волнует каждого гражданина, так как касается детей, их будущего. О правовом нигилизме и низком уровне правового просвещения в нашей стране уже написано многое. Почему же, учитывая данное обстоятельство, не обсудить предполагаемые изменения в системе образования до того, как их планируется осуществить?

Справедливости ради отметим, что перед принятием нового закона об образовании была предпринята попытка объявить его общественное обсуждение в сети Интернет. Результаты обсуждения показали, что наши граждане путаются в терминологии, смотрят на перспективы с обыденной точки зрения, никак не увязывают проекты с реальной жизнью. Недостаток информированности и компетентности, в том числе терминологической, определяют невозможность полноценно участвовать в обсуждении закона. Как следствие, процесс законотворчества остается в отрыве от социума.

В качестве примера приведем правовую коллизию, связанную с приемом граждан в высшие учебные заведения. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» был принят, и ряд форм обучения с 1 сентября 2013 года прекратили свое существование, но по правилам приема в 2013 году вузы сохраняли право набирать на эти формы. Каким образом будут обучаться студенты, например, набранные на экстернат, на сокращенные сроки обучения, было непонятно.

Важными для образовательного права категориями выступают такие понятия, как «качество образования» и «качество образовательных услуг». В обыденном сознании человека качество — это совокупность свойств какого-либо предмета или явления, обуславливающих пригодность удовлетворять определенные потребности в соответствии с назначением этого предмета или явления. Поскольку в последнее время все чаще употребляется термин «качество образовательных услуг», то данная характеристика перешла из категории, близкой к нравственно-содержательной оценке получаемого нашими детьми образования, в категорию правовую.

В гражданском праве России под услугой подразумевается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности. Чтобы услуга стала услугой, она должна отвечать следующим условиям: быть деятельностью (т. е. активным процессом, имеющим временную протяженность); иметь результат (в нематериальном выражении); быть реализована в процессе деятельности; потребляться в процессе деятельности.

Под качеством услуги понимается комплекс ее полезных свойств, нормативно-технологических характеристик обслуживания, благодаря которым в той или иной степени удовлетворяются общественные и индивидуальные потребности. Понимание качества услуги включает в себя прежде всего экономическую и нормативно-правовую составляющие.

Полезными свойствами услуги выступают ее объективные характеристики, которые проявляются при ее потреблении, отвечают запросам и нуждам потребителей, а также соответствуют нормативно-правовым установкам.

Важное значение для оценки качества услуги приобретают потребительские свойства. Как отмечалось, потребительские свойства выражают реальное качество услуги и могут быть определены потребителем лишь в ходе обслуживания или после него.

Системно рассматривает влияние различных подходов оценки на примере качества образовательной услуги В.В. Кванина, которая пишет, что «качество образовательного процесса может быть представлено через качество таких компонентов, как управление образовательным процессом, учебно-методическое обеспечение, организация производственной практики, наличие компьютерных классов и комфортных для проведения занятий аудиторий, профессиональная деятельность профессорско-преподавательского состава и т. д. Качество результата обучения может быть представлено в виде соответствия полученных студентом знаний, умений, навыков требованиям ГОС, запросам работодателей, мироощущениям самого обучающегося» [1: с. 44].

Главным экспертом в определении реального качества услуги остается потребитель. Именно он выступает фигурой, на которую направлено обслуживание. Вместе с тем потребительская оценка услуги, опираясь на объективные ее свойства, содержит много субъективных моментов. Когда потребитель оценивает качество услуги, он сравнивает некоторые фактические параметры качества с ожидаемыми величинами. Если эти ожидания совпадают с запросами, то качество услуги признается потребителем удовлетворительным [3: с. 105]. При этом потребительские ожидания строятся на таких ключевых факторах, как личные потребности и интересы, прошлый опыт, внешние (реклама) и межличностные коммуникации (слухи, оценки близких людей). Воздействие многих из этих факторов способно серьезно исказить качественную сущность услуги.

Разные клиенты, по мнению Л.Б. Ситдиковой, предъявляют различные требования к выполнению каждой качественной характеристики услуги. Но клиенты, не имеющие специальных познаний в области запрашиваемых профессиональных услуг, не в состоянии адекватно оценить качество получаемой услуги. Именно поэтому оценка качества результата услуги всякий раз превращается в оценку качества ее предоставления, а значит, возникает вопрос о ее объективности. Этим эксперт объясняет условность конструкции «качество услуги» и отсутствие стандартной единой юридической или экономической дефиниции [2: с. 174]. Именно поэтому отсутствует строгий критерий качества услуги в главе 39 ГК РФ.

По нашему мнению, не следует считать оценку качества услуги потребителем полностью ошибочной, субъективной. Ведь он оценивает функционально-практические аспекты результатов услуги, что сразу делает его оценку наиболее значимой. Кроме того, взятые в целом потребители выступают коллективным субъектом оценивания, что также не может быть проигнорировано ни производителями услуг, ни контролирующими органами государства, даже, напротив, должно служить важным двигателем повышения качества услуг.

Вышесказанное определяет двусторонний подход к выявлению оценки качества услуги: учет производственно-физических показателей, которые поддаются количественной оценке и измерению, а также учет субъективных оценок потребителей. Последние в каждом отдельном случае зависят

от субъективным факторов: личных установок потребителя, а также от моды, национальных традиций и т. п. Вместе с тем сходные отзывы о качестве, высказанные тысячами потребителей, приобретают вполне объективный характер и должны расцениваться производителями услуг как неоспоримый факт (мониторинговый критерий).

В связи с тем, что Министерство образования и науки РФ намерено стандартизировать сферу услуг в области образования, возникает необходимость выработать критерии данной стандартизации. Если эти критерии предельно обобщить, то вероятна потеря качества нравственно-содержательного в целом ряде учебных дисциплин. Как, например, стандартизировать качество образовательных услуг по литературе и по физике одними средствами? Если задаться целью глубоко и продуманно обозначить некие стандарты применительно к каждой дисциплине, то осуществляться этот процесс будет достаточно долго, особенно в области гуманитарного образования (ярким тому примером являются поиски истины при написании учебника по истории России).

Вообще, надо заметить, что поиски критериев качества любой услуги как нематериальной субстанции — задача непростая. Как обобщить эти критерии в какой-либо одной области? Как облечь эти обобщения в законодательные рамки? Как правильно составить договор на осуществление таких услуг? Минимальные стандарты образовательных услуг заложены в федеральных государственных образовательных стандартах. Следовательно, необходима предметная юридическая помощь сфере образования в вопросах составления договоров на оказание платных образовательных услуг. Кстати, юридическое консультирование по правовым вопросам, касающимся сферы образования, остро необходимое направление, на сегодняшний день почти не развито.

В поисках ответа на данный вопрос невольно обращаешься к исторической традиции осуществления услуг. Например, до наступления эпохи новейшей истории оказание услуг было делом людей невысокого происхождения. В том числе и поэтому отношение к правовому регулированию данного вопроса в основном было не отработано. Скажем, оплата таких услуг производилась часто по договоренности, стало быть, нередко были случаи обмана в этом вопросе. Отношение к людям, осуществлявшим такие услуги (в том числе и к учителям), было сугубо потребительским и не всегда достойным.

Можно сколько угодно спорить, что сильнее: генетика или социализация. Истина, скорее всего, лежит посередине. Однако вряд ли даже за столетие наше общество смогло бы преодолеть синдром учителя-гувернера. Советская власть, как могла, пыталась поднять престиж учительской и преподавательской профессии, повысить статус образования вообще. Но теперь она в прошлом, а нынешняя капиталистическая эпоха не выстроила социальных парадигм. Получается, что деньги в современном мире — единственное мерило качества.

Однако сегодня законодательство активно подключается к регулированию вопросов качества предоставления услуг. Важная роль в системе управления

качеством услуг принадлежит принятым в последние десятилетия законам «О защите прав потребителей», «О стандартизации», «О сертификации продукции и услуг», «Об обеспечении единства измерений», а также о разработке государственных стандартов качества и др.

В современных условиях услуги могут быть проконтролированы и оценены непосредственно потребителями, если у них возникают претензии к их качеству. В этом случае взаимоотношения производителя и потребителя регламентируется законом «О защите прав потребителя», который фиксирует и защищает права потребителей на приобретение товаров и услуг надлежащего качества.

Нормативным условием обеспечения качества услуги выступает стандартизация. Закон Российской Федерации «О стандартизации» определяет меры государственной защиты интересов потребителей посредством разработки и применения нормативных документов по стандартизации. К обязательным для соблюдения требованиям государственных стандартов относятся требования, обеспечивающие безопасность продукции для окружающей среды, жизни, здоровья и имущества людей, техническую и информационную совместимость, взаимозаменяемость продуктов, единство методов их контроля и единство маркировки и др.

Следующая мера ответственности за качество услуги — сертификация. Процедура, посредством которой третья сторона дает письменную гарантию, что продукция, процесс или услуга соответствуют заданным требованиям.

Еще одним рычагом контроля качества услуги служит лицензирование. Это процедура выдачи лицензий юридическим лицам или индивидуальному предпринимателю на право осуществления конкретного вида деятельности при обязательном выполнении определенных требований и условий. В России лицензируются такие виды сервисной деятельности, как телерадиовещание, аудиторская деятельность, производство драгоценных металлов и ювелирных изделий, медицинская и фармацевтическая, образовательная, ветеринарная деятельность, деятельность ломбардов и др.

Сегодня весь мир озабочен проблемой повышения качества производства, включая и производство услуг. Положительный результат повышения качества сервисной продукции важен для всех участников и сторон. В случае качественного сервиса государство получает расширенные экспортные возможности и валютные поступления. Кроме того, наиболее полно удовлетворяются потребности населения в услугах.

Заинтересован в качестве и потребитель: через улучшение качества услуг создаются более благоприятные условия обслуживания, расширяется и обновляется ассортимент изделий, спрос удовлетворяется меньшим количеством изделий, результат услуги приобретает для потребителя более длительный эффект.

Применяемый в сфере образования компетентностный подход предельно практичен в попытке обозначить хоть какие-то критерии качества полученного потребителем образования. Он в рамках Единого государственного экзамена (баллов за него) создает возможность (или невозможность) получения высшего обра-

зования, а в рамках Государственной итоговой аттестации в вузах и ссузах формирует некую возможность трудоустроиться по полученной профессии с достойной заработной платой.

Образовательные учреждения всех уровней образования достаточно активно реагируют на вводимые изменения. Переделывают учебно-методические материалы, изменяют порядок проведения итоговой государственной аттестации, уделяют существенное внимание подготовке к сдаче ЕГЭ и написанию выпускных квалификационных работ и т. д.

Однако правовое сопровождение большинства декларируемых Министерством образования и науки РФ перемен отстает от потребностей в их реализации.

Мы сегодня чувствуем себя на поле предоставления услуг, как саперы, которые только примерно знают план минирования местности. Приборы (читай — законы) вроде бы и есть, но и риск остается существенным. Ни для кого не секрет, что сегодня реальные и потенциальные потребители, например, образовательных услуг пользуются недостаточной проработанностью правовых аспектов предоставления и оценивания качества данных услуг и пытаются избежать оплаты за оказанные услуги, обвиняют образовательные учреждения в некачественном их предоставлении, имея часто очень приблизительные представления об этом качестве. Органы прокуратуры возбуждают административные и уголовные дела, не разбираясь полостью в этом вопросе и понимая, что никто в этом не разбирается, а значит, вполне можно поправить отчетность по раскрываемости экономических преступлений.

Литература

1. *Кванина В.В.* Гражданско-правовое регулирование в сфере высшего профессионального образования в РФ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 47 с.
2. *Ситдикова Л.Б.* Теоретические и практические проблемы правового регулирования информационных и консультационных услуг в гражданском праве России. М., 2008. 339 с.
3. *Ситдикова Л.Б.* Критерии оценки качества в сфере оказания услуг // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: «Юридические науки». 2013. № 2 (12). С. 101–107.

Literatura

1. *Kvanina V.V.* Grazhdansko-pravovoe regulirovanie v sfere vy'sshego professional'nogo obrazovaniya v RF: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 2006. 47 s.
2. *Sitdikova L.B.* Teoreticheskie i prakticheskie problemy' pravovogo regulirovaniya informacionny'x i konsul'tacionny'x uslug v grazhdanskom prave Rossii. M., 2008. 339 s.
3. *Sitdikova L.B.* Kriterii ocenki kachestva v sfere okazaniya uslug // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya: «Yuridicheskie nauki». 2013. № 2 (12). S. 101–107.

T.M. Apostolova

**Educational Services:
the Quality of Education and Legal Conflicts**

The article is devoted to the current problems of formation of the concept of «educational services» under the new law «about education». The author questions the elaboration of legal side of some current innovations of this law, especially those items that are associated with the assessment of the quality of educational services. It also brings up the issue of the criteria to assess the quality of educational services.

Keywords: law; education; educational services; quality of service.