

Осмысление правовой природы образовательных отношений



И.А. Васильев

доцент СПбГУ, кандидат
юридических наук



А.А. Трофимов

студент СПбГУ

Ключевые слова:

*отношения в
сфере образования,
образовательные
правоотношения,
образовательное право*

Применение в течение прошедшего года Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 273-ФЗ) не только ознаменовало проведение масштабной реформы в сфере образования, но и поставило новые важные вопросы о правовой природе отношений образовательной деятельности и образовательных отношений. В целях разграничения двух отмеченных нами групп новый Закон об образовании выделил в отдельные, формально зависимые группы *отношения в сфере образования и образовательные правоотношения*. До настоящего момента в немногочисленных юридических источниках по рассматриваемому узкому вопросу мы можем отметить только попытки теоретического осмысления общественных отношений сферы образования и возможности их классификации. Существует мнение о сфере образования как о явлении, объединяющем виды отношений, которые регулируются образовательным правом: педагогических, конституционных,

В статье поставлены вопросы о реализации законодательной концепции выделения из общих образовательных правоотношений групп отношений в сфере образования и образовательных отношений, об определении сложной природы образовательных правоотношений, опирающейся на комплекс межотраслевых норм.

трудовых, управленческих, имущественных, социальных, земельных, финансовых, семейных и некоторых иных. Эти отношения, по мнению В.И. Шкатуллы, составляют предмет *правового регулирования образовательного законодательства*¹. При этом основным структурным элементом всей системы отношений в сфере образования утверждались педагогические отношения, под которыми понимаются отношения по воспитанию и обучению, а также «совокупность последовательных и взаимосвязанных действий педагогов и учащихся, направленных на создание и прочное усвоение системы знаний, навыков и умений, формирование способности применять их на практике»².

Подобная точка зрения нуждается в критическом осмыслении. Действительно, законодательное разграничение двух групп отношений построено в соответствии с современной тенденцией к нормативной детализации образования как специфической социальной деятельности. Образовательные правоотношения характеризуются высокой концентрацией методов императивного регулирования, а следовательно, их сближение с отраслями законодательства, имеющими публично-правовую ориентацию, неизбежно. Вместе с тем не следует преувеличивать значение опыта публичного правового регулирования в образовательном праве. Частноправовые методы описания пределов реализации правовых норм субъектами в обновляющемся образовательном законодательстве продолжают увеличивать свое значение. Наши последующие предметные размышления в настоящей статье и дальнейших исследованиях позволят подчеркнуть направления развития права на образование как основного принципа соответствующих ему отношений. Наличие этих характерных признаков позволяет увидеть перспективы разви-

Частноправовые методы описания пределов реализации правовых норм субъектами в обновляющемся образовательном законодательстве продолжают увеличивать свое значение

¹ См.: Шкатулла В.И. Образовательное право: учеб. для вузов. М., 2001. С. 21.

² Энциклопедия профессионального образования. М., 1999. С. 229.

С нашей точки зрения, Минобразования умышленно предложило модель выделения из образовательных правоотношений группы отношений в сфере образования в целях оптимизации административного и судебного правоприменения

тия регулирования образовательных отношений в целом. Сегодня можно услышать мнение о тенденции укрупнения институтов права, которая влечет аналогичную динамику отраслей законодательства. Образовательное законодательство представляет собой конгломерат правовых институтов и норм права, имеющих публично-правовую и частноправовую природу, подобная особенность предопределяет модель регулирования правоотношений.

Избранная законодателем и регулятором в лице Министерства образования и науки РФ (далее по тексту — Минобразования) стратегия осуществления государственной политики в сфере образования учитывает уже сложившуюся к моменту принятия Федерального закона № 273-ФЗ тенденцию укрупнения отдельных отраслей законодательства. Так, в настоящий период развития теории юридической техники нельзя считать отрицательным опытом параллельное использование отдельных институтов и даже норм права для регламентирования разных общественных отношений, не причисляемых к одной группе. Образовательное право является наиболее репрезентативным в отношении подобной тенденции, оценку которой еще предстоит формулировать исследователям. Тем не менее наличие в правовом регулировании образования различных по правовой природе и статусу принадлежности к отраслям законодательства норм права и правовых институтов означает постановку вопроса о возможности отграничения (но не разграничения) от специальных норм, описывающих образовательные правоотношения. Следуя данной задаче, Минобразования, с нашей точки зрения, умышленно предложило модель выделения из образовательных правоотношений группы отношений в сфере образования в целях оптимизации административного и судебного правоприменения.

Под *отношениями в сфере образования* согласно п. 30 ст. 2 Федерального закона № 273-ФЗ понимается совокупность общественных отношений по реализации права граждан на образование, целью которых является освоение обучающимся содержания образовательных программ (образовательные отношения), и общественных отношений, которые связаны с образовательными отношениями и целью которых выступает создание условий для реализации прав граждан на образование. Участниками отношений в сфере образования признаются субъекты образовательных отношений и федеральные государственные органы,

органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, работодатели и их объединения. Указанное определение отношений в сфере образования позволяет сделать очевидный вывод о включении в них образовательных отношений.

Эта область отношений посвящается регулированию управления в сфере образования, а значит, основывается преимущественно на административных методах, цель использования которых — наладить функционирование всей системы должным образом. В связи с этим интересны вопросы о квалификации общественных отношений, имеющих свою исходную правовую связь с иными отраслями права, но необходимых для реализации сферы образования. К ним можно отнести общественные отношения по выделению денежных средств публичных фондов в определенных целях, например субсидий образовательной организации (бюджетному учреждению) для финансового обеспечения выполнения государственного задания. Отношения по субсидированию образовательных учреждений в этой части как возникающие между образовательной организацией (бюджетным учреждением) и органами государственной власти, органами местного самоуправления направлены на создание условий (включая обеспечение) для реализации гражданами права на образование за счет средств бюджета соответствующего уровня. С одной стороны, безусловно, эти отношения регулируются Бюджетным кодексом РФ (далее — БК РФ) и являются отношениями финансово-правовыми³. С другой стороны, может сложиться впечатление, что финансово-правовые отношения трансформируются в названные нами ранее «отношения в сфере образования» в связи со специальным назначением. Подобный вывод является поспешным.

Отношения по предоставлению бюджетных ассигнований в виде субсидии на выполнение государственного задания будут оставаться бюджетными правоотношениями по своей правовой природе, поскольку отсутствуют основания для иного. БК РФ как кодифицированный акт содержит базовое регулирование этих отношений и будет продолжать применяться к этим отношениям. Таким образом, усматривается излишне неопределенное понятие «отношений в сфере образования», что позволяет

*Излишняя
неопределенность
понятия «отношения
в сфере образования»
позволяет прийти
к выводу о необходимости
его ограничительного
толкования*

³ См.: Химичева Н.И. Финансовое право. М., 2012. С. 647.

прийти к выводу о необходимости его ограничительного толкования.

Ограничительное толкование любых понятий — это не что иное, как способ выявления истинного смысла, вкладываемого в него субъектами законодательной инициативы и подобными им в механизме правотворчества. Мы склонны видеть концептуальный замысел Минобрнауки в отграничении «отношений в сфере образования» от образовательных правоотношений для гармонизации образовательных отношений и, как следствие, наделянии данной группы отношений правовой природой, близкой к административной. Использование классических методов правового регулирования публично-правовой направленности является первым и, пожалуй, наиболее важным признаком, необходимым для стабильного функционирования системы образования. Вместе с тем потребности системы образования и сферы образования не следует однозначно отождествлять.

Использование классических методов правового регулирования публично-правовой направленности является первым и, пожалуй, наиболее важным признаком, необходимым для стабильного функционирования системы образования

Использование в образовательной системе упомянутого нами субсидирования образовательных организаций нужно рассматривать в качестве создания условий для реализации лицами своего законного права на образование за счет бюджетов разных уровней. Подобные бюджетные элементы управления способствуют развитию образовательной системы, но отношениями в сфере образования позиционироваться не могут. Финансовое предопределение условий либо устанавливает систему реализации конституционного права, либо подкрепляет невмешательство в свободу, либо стимулирует защиту законного интереса. Соотнесение данной триады не с системой правоотношений, а исключительно с конкретной сферой их реализации было бы примером ограничительного толкования, недопустимым при рассмотрении настоящего вопроса.

Отношения в сфере образования представляют собой проявление механизма сосуществования относительно независимых друг от друга систем правоотношений, перекрестно отсылающих к нормам в случае отсутствия аналога среди своих институтов. В таком случае ни одна из норм образовательного законодательства не может быть исключительной, так как регулирование ее предмета может субсидиарно, в интересах самих образовательных правоотношений, дополняться иными отраслями права.

Рассмотренный пример позволяет прийти к выводу о том, что образовательное законодательство относится к числу комплексных отраслей. Как указывал В.С. Нерсесянц, комплексные отрасли законодательства, отражая процессы дифференциации и интеграции в правовом регулировании, содержат в себе нормы различных отраслей права (административного, финансового, гражданского и т.д.)⁴. Отрасли являются комплексными, так как составляющие их нормы не связаны единым методом и механизмом регулирования, все они принадлежат другим отраслям. Юридические нормы, формирующие образовательное законодательство, принадлежат основным отраслям, и на них распространяются общие принципы соответствующих основных отраслей⁵. Так как отрасли российского права аккумулируются в образовательном законодательстве для обеспечения реализации конституционного права граждан на доступ к образованию, то для обеспечения их согласованности, эффективного управления сферой образования и обеспечения гарантий права на образование законодатель сформулировал неопределенное понятие «отношений в сфере образования». Это позволяет использовать готовые механизмы из отдельных отраслей права (институт трудового договора, институт субсидирования, институты материальной и административной ответственности и т.д.) *без трансформирования их в институты образовательного законодательства*.

Федеральный закон № 273-ФЗ является репрезентативным комплексным правовым актом, содержащим нормы различных отраслей российского права. Закон содержит регулирование общественных отношений в сфере образования (глава 2 и др.), социального обеспечения (ст. 34, 36, 37), охраны здоровья граждан (ст. 41), трудовых отношений (глава 5), лицензирования и контроля деятельности (ст. 92–95) и т.д. По мнению С.С. Алексеева, необходимость издания комплексных актов обусловлена требованиями экономических, а также социально-политических и иных господствующих отношений⁶. Федеральный закон № 273-ФЗ изначально проектировался и рассматривался в качестве комплексного нормативного правового акта.

Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» является репрезентативным комплексным правовым актом, содержащим в себе нормы различных отраслей российского права

⁴ См.: Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учеб. М., 2014.

⁵ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009.

⁶ См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 182.

Для целей настоящей статьи, помимо социально-экономических причин издания нового Закона об образовании, необходимо также выделить и сугубо юридический аспект принятия комплексного акта в сфере образования. Новый Закон не просто инкорпорирует ранее существовавшие нормы в единый акт, но и привносит значительные изменения в правовое регулирование (появляются новые принципы, новые механизмы, ранее не известные российскому праву). Примером таких нововведений может стать регламентация новой структуры системы образования (ч. 1 ст. 10), использование уровня принципа организации общего образования и профессионального образования (ч. 2–4 ст. 10).

Необходимо понять что было первичным: создание в новом Законе конструкции «отношений в сфере образования» или замысел по формулированию комплексного характера нормативного правового акта

В связи с тем, что Федеральный закон № 273-ФЗ является комплексным актом, необходимо понять последовательность реализации замысла Минобрнауки. Что было первичным: создание в новом Законе конструкции «отношений в сфере образования» или замысел по формулированию комплексного характера нормативного правового акта.

С одной стороны, поименованные «отношения в сфере образования» позволяют нам обращаться к нормам отраслей российского законодательства для оптимального регулирования взаимоотношений субъектов по реализации конституционного права на образование без нормативного повторения уже созданных механизмов. Подобный посыл формулируется либо прямо, с указанием конкретных правоотношений, по аналогии с которыми выстраивается регулирование в сфере образования, либо за счет молчания нормотворца, позволяющего обращаться к аналогии права. Упомянутые отношения могут регламентироваться и собственными, уникальными нормами образовательного права, но исключительно для описания структуры системы образования, как мы отмечали ранее. Отдельные аспекты функционирования образовательной системы уже нуждаются в привлечении комплекса норм административного права (вопросы управления, властеотношений), бюджетного права (принципы финансирования образовательных организаций, определение источников оплаты труда работников), трудового права (регулирование отношений работодателя и работника) и т.д.

С другой стороны, конструкция «отношений в сфере образования» не может обуславливать комплексный характер отрасли образовательного законодательства. Мы не гово-

рим о природе образовательных отношений, так как в современной российской правовой системе отношения по поводу реализации конституционного права на образование (включающие и «отношения в сфере образования») не нуждаются в позиционировании частной, публичной или частно-публичной ориентации. Указанные нами отношения регламентируются правовыми нормами настолько разноразличными по своей природе, насколько подобная дифференциация необходима для образования как социальной миссии публичной власти, осуществляющей с конкретными целями свои нормотворческие функции по созданию правового механизма регулирования. Рассматриваемая нами конструкция позволяет обеспечивать комплексную природу образовательных отношений, в технико-юридическом аспекте создавая основания для административной и судебной правоприменительной практики, обращающейся без аналогии к нормам права отраслей российского законодательства. Следуя такой позиции, мы считаем создание модели «отношений в сфере образования» необходимым элементом воплощения образовательных отношений, способом невмешательства в уже устоявшееся значение социального характера права на образование. Таким образом, комплексный характер образовательного права использует конструкции таких отношений, но никак не предопределяется ими. Комплексный характер образовательного права, в свою очередь, указывает и на соответствующую природу общественных отношений, а также на модель регламентации правоотношений.

Другой интересующей нас областью взаимодействия, отмеченной в Федеральном законе № 273-ФЗ, являются образовательные правоотношения. В число участников образовательных отношений входят обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, педагогические работники и их представители, организации, осуществляющие образовательную деятельность. В редких исследованиях отмечается, что образовательные отношения складываются в процессе осуществления образовательной деятельности соответствующих организаций при осуществлении обучения⁷. Под содержанием образовательных отношений согласно устоявшейся

Мы считаем создание модели «отношений в сфере образования» необходимым элементом воплощения образовательных отношений, способом невмешательства в уже устоявшееся значение социального характера права на образование

⁷ См.: Грудцына Л.Ю., Дмитриев Ю.А., Дорская А.А. Комментарий к Федеральному закону от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (поглавный) / под ред. В.Е. Усанова. М., 2013.

в теории права позиции понимаются права и обязанности сторон отношений⁸, перечисленные в главах 4 и 6 Федерального закона № 273-ФЗ. Образовательные отношения следует охарактеризовать как *относительные*, поскольку права и обязанности возникают в отношении конкретного субъекта. В то же самое время эти отношения носят *личный* характер, так как образовательные программы осваиваются обучающимися лично.

Федеральный закон № 273-ФЗ в нормах ст. 17 допускает возможность получения образования в различных формах: в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, а также в форме семейного образования или самообразования. При этом форма обучения в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, определяется с учетом потребностей и возможностей личности. Таким образом, к примеру, при заключении договора об оказании платных образовательных услуг даже по модели исполнения обязательства третьему лицу, обучающийся должен будет лично проходить обучение⁹.

С точки зрения наличия встречного предоставления между участниками образовательные отношения могут быть как *безвозмездными*, так и *возмездными*. Об этом свидетельствует возможность получения образования за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ или заключения договора об оказании платных образовательных услуг. В свою очередь, использование конструкции оказания услуг является одним из воплощений принципа сочетания государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования (подп. 12 п. 1 ст. 3 Федерального закона № 273-ФЗ), подтверждающего комплексный характер образовательного права.

Обоснованность взаимовлияния государственного и договорного регулирования раскрывается в связи с нашей идеей об умышленном отграничении Минобразования «отношений в сфере образования» от образовательных правоотношений для гармонизации образовательных отношений. Отмеченная нами обеспечительная роль «отношений в сфере образования» в механизме реализации

⁸ См.: Теория права: учеб.-практ. пособие / под ред. Р.Б. Головкина, С.А. Софроновой. М., 2012.

⁹ См.: п. 2 Постановления Правительства РФ от 15.08.2013 № 706 «Об утверждении Правил оказания образовательных услуг».

права на образование влияет на характер правового регулирования образовательных отношений. Их особенность предопределяется социальной направленностью самой образовательной деятельности, указывающей на конституционность формулирования права личности на ее реализацию. Поощрение и защита в конституционном механизме законных интересов формулы права на образование основываются на неоднозначности характера коррелирующих ему общественных отношений.

Образовательные отношения *сложны*. Предполагается наличие встречных прав и обязанностей у каждого субъекта отношений, которые иногда могут взаимообуславливаться. Обучающиеся вступают с образовательной организацией в целый ряд общественных отношений, которые могут носить имущественный (стипендиальное обеспечение, предоставление места для проживания в общежитии), информационный (предоставление информации о положении в сфере занятости населения РФ по осваиваемой обучающимся профессии), управленческий характер (участие в управлении образовательной организацией в установленном порядке). Весь комплекс прав и обязанностей возникает у сторон образовательных отношений независимо от того, будут ли субъекты использовать свои права.

При изучении взаимодействия субъектов образовательных отношений становится важно исследовать *направленность интереса каждого из субъектов*. Обучающийся заинтересован в получении качественного образования должного уровня в соответствии с установленными образовательными стандартами. Образовательная организация в свою очередь заинтересована в получении прибыли (коммерческая образовательная организация) или выполнении государственного или муниципального задания (бюджетное образовательное учреждение), что может быть достигнуто путем предоставления обучающемуся всех возможностей для получения качественного образования. При несовпадении интересов любого из рассматриваемых субъектов или нарушении гарантированных им прав возможна защита прав, в том числе юрисдикционная.

Одной их новелл стало введение дополнительной конструкции защиты прав обучающихся — создание комиссий по урегулированию споров между участниками об-

При изучении взаимодействия субъектов образовательных отношений становится важно исследовать направленность интереса каждого из субъектов. При несовпадении интересов любого из рассматриваемых субъектов или нарушении гарантированных им прав возможна защита прав, в том числе юрисдикционная

разовательных отношений (ст. 45 Федерального закона № 273-ФЗ). Комиссия формируется на паритетной основе из числа представителей работников организации и обучающихся (их законных представителей), принимает обязательные для участников образовательных отношений решения, которые могут быть оспорены в суде, а также призвана разрешать возникающие споры в более простой форме, чем судебный порядок защиты прав. Вместе с тем современное образовательное законодательство содержит дополнительные сведения о направленности интереса каждого из субъектов образовательных отношений. Обучающийся заинтересован в получении качественных знаний, умений и навыков, но цель его продвижения по лестнице образовательных уровней заключается в создании условий для профессиональной деятельности, в которой подготовка студента уже не является базовым и неоспоримым элементом успеха соискателя вакансии. Высокий уровень образовательной деятельности может постулироваться и при теоретико-догматическом наполнении учебного плана курсами теоретической направленности, и при ярко выраженной практико-ориентированной программе обучения.

Такая дихотомия вызвана оценочным характером понятия качества образования при отсутствии апробированных при содействии соответствующих профессиональных сообществ, а не определенных в императивном порядке критериев. Соучастие представителей секторов профессиональной деятельности в разработке оснований для аттестации образовательных программ является необходимым элементом имплементации российской образовательной системы в единое европейское образовательное пространство. В настоящий момент конкретные позиции образовательных программ различных уровней, являющиеся критериями для оценки в процессе аттестации, вырабатываются и используются исключительно органами публичной власти, отвечающими за проведение образовательной политики. Обоснованность такой правовой политики раскрывается вследствие определения природы образовательных отношений.

В связи с принятием Федерального закона № 273-ФЗ актуальным становится вопрос о правовой природе образовательных отношений. К каким основам они тяготеют? К публичным или частным? В научной литературе ведется дискуссия относительно природы образовательных

*В связи с принятием
Федерального закона
№ 273-ФЗ актуальным
становится вопрос
о правовой природе
образовательных
отношений*

отношений, но единства мнений не наблюдается¹⁰. Так, утверждается возможность применения к ним гражданского законодательства, в том числе норм о защите прав потребителей¹¹. Все активнее отстаивается точка зрения, согласно которой обучающемуся оказывается образовательная услуга, которая по своим характеристикам является услугой в гражданско-правовом смысле (глава 39 ГК РФ)¹². Представляется, что подобный подход необходимо критически осмыслить. Несмотря на то что в законодательстве на сегодняшний день существуют нормы, регламентирующие применение к образовательным отношениям норм гражданского законодательства, существуют области отношений, которые не являются гражданско-правовыми, а следовательно, к ним не подлежит применению частное право. Эти отношения вследствие своей правовой природы тяготеют к публичным основам, подтверждая комплексный характер образовательного законодательства, а также предопределяя использование административных методов правового регулирования.

Образовательные отношения вследствие своей правовой природы тяготеют к публичным основам, подтверждая комплексный характер образовательного законодательства, а также предопределяя использование административных методов правового регулирования

Рассуждая о правовой природе образовательных отношений, нельзя не отметить такую их группу, когда обучающийся проходит обучение по образовательной программе в организации, осуществляющей образовательную деятельность. Интересно отметить, что в образовательном процессе обучающийся попадает под действие так называемой распорядительной власти образовательной организации. Такое состояние изначально свойственно для трудовых отношений, возникающих между работником и работодателем. В трудовом праве оно называется «хозяйская власть»¹³. Нахождение в таком состоянии, актуальном для несовершеннолетних обучающихся, позво-

¹⁰ См.: Спиридонова Н.Ю. Образовательные отношения как объект гражданско-правового регулирования // Евразийский юридический журнал. 2013. № 7 (62). С. 109; Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. М., 2012.

¹¹ См.: Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей».

¹² См.: Борисова М.П. Правовое регулирование защиты прав потребителей образовательных услуг в сфере высшего профессионального образования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; Кудряшов А.В. Гражданско-правовые отношения в сфере образовательных услуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

¹³ См.: Бриллиантова Н.А., Смирнов О.В., Снигирёва И.О. Трудовое право: учеб. / под ред. О.В. Смирнова, И.О. Снигирёвой. М., 2010.

ляет наилучшим образом обеспечить их условиями для получения образования.

Обучающийся по общему правилу осваивает образовательные программы в здании образовательной организации (находящимся в собственности, на праве оперативного управления или хозяйственного ведения), в которой обеспечивается определенным образом безопасность (например, действует пропускной режим), ограничивается доступ третьих лиц на территорию, устанавливаются режим и график обучения, перерывы между занятиями. На обучающегося, в свою очередь, возложена обязанность соблюдать требования устава образовательной организации и локальных нормативных актов (ст. 43 Федерального закона № 273-ФЗ). Вместе с тем отмеченное нами понятие «распорядительная власть» не сводится исключительно к смыслу института «хозяйской власти», используемого в трудовом праве. Распорядительный характер власти образовательной организации связан с балансом относительного, личного характера правового регулирования образовательных отношений.

Спорным является вопрос о праве образовательной организации предоставлять обучающимся на договорной основе комплекс услуг, отличающийся от того, который предоставлен другим студентам, осваивающим основательные образовательные программы за счет средств соответствующего бюджета

Обучение может осуществляться как на безвозмездной основе, так и на возмездных условиях, что позволяет задавать вопрос о наличии или отсутствии разницы в правах и обязанностях субъектов этих правоотношений. Влияние основы обучения на круг обязанностей образовательной организации в отношении обучающегося представляет собой достаточно дискуссионный тезис. Исходя из главного принципа формального равенства субъектов правоотношений, распространяющегося на потребителей товаров и услуг, мы можем сделать вывод о невозможности отделения прав и обязанностей при определении статуса потребителя образовательной услуги в зависимости от бюджетных или договорных условий его обучения.

Бюджетные или договорные предпосылки возникновения устойчивой связи образовательной организации и обучающегося не должны *a priori* влиять на правомочия обоих упомянутых субъектов по конструированию содержания оказания образовательной услуги, оценке качественного уровня ее оказания и юридическую ответственность как следствие нарушения правил оказания. В то же время мы не можем отрицать особенности деятельности образовательной организации, связанные с выполнением договора, заключенного с обучающимся. Комплекс оказываемых

образовательных услуг включает уточнение и закрепление в нормах договора характеристик образовательной деятельности, процесса и результатов обучения. Спорным в таком случае является вопрос о праве образовательной организации предоставлять обучающимся на договорной основе комплекс услуг, отличающийся от того, который предоставлен другим студентам, осваивающим основательные образовательные программы за счет средств соответствующего бюджета. Действительно, образовательные услуги не следует толковать однозначно и считать их содержание перманентным и не зависящим от интересов образовательной организации. Некоммерческий характер учредительных целей такой организации не отрицает право на извлечение прибыли от приносящей доход деятельности и прежде всего от оказания профильных природе образовательной деятельности услуг на договорной основе.

Вместе с тем образовательный процесс должен основываться на утвержденных в установленном порядке учебных планах и рабочих программах учебных дисциплин (практик, курсовых работ, дипломных проектов и т.п.), содержание которых соответствует федеральным государственным образовательным стандартам или собственным образовательным стандартам имеющих право на данное усмотрение образовательных организаций. Использование стандартов гарантирует защиту от произвольного разграничения организацией образовательных парадигм обучающихся на бюджетных и договорных условиях. В настоящее время законодатель считает принципиальным создание механизма гарантий получения обучающимся образования любого уровня вне зависимости от условий обучения и именно подобную тенденцию отразил в нормах Федерального закона № 273-ФЗ. Эта позиция не отрицает особенностей реализации правоотношений образовательной организации и обучающегося на договорных условиях, в качестве примера можно привести право потребителя образовательной услуги требовать ее реализации в поименованный в нормах договора срок. Отдельным аспектом реализации публичного характера взаимоотношений обучающегося и образовательной организации, основанных на договорных условиях, является взаимная юридическая ответственность этих двух субъектов. Рассмотрение конкретных особенностей в наших последующих исследованиях позволит увидеть фактическое и правоприменительное подтверждение разницы правовых статусов лиц, обучающихся за

Отдельным аспектом реализации публичного характера взаимоотношений обучающегося и образовательной организации, основанных на договорных условиях, является взаимная юридическая ответственность этих двух субъектов

счет средств федерального бюджета, и лиц, обучающихся на основании договора об оплате стоимости обучения.

Отдельным вопросом, как мы заметили, является возможность образовательной организации применить меры дисциплинарного взыскания в отношении обучающихся в случае нарушения возложенных обязанностей. Она ограничивается случаями нарушения или неисполнения устава организации, осуществляющей образовательную деятельность, правил внутреннего распорядка, правил проживания в общежитиях и иных локальных нормативных актов по вопросам организации и осуществления обучения (ч. 4 ст. 43 Федерального закона № 273-ФЗ). При этом именно образовательная организация уполномочена принимать решения о наложении дисциплинарного взыскания, определении его вида. Таким образом, образовательная организация и обучающийся выступают не как юридически равные субъекты, а как «властный» и «подчиненный». Эта возможность однозначно свидетельствует о публичной составляющей образовательных правоотношений, поскольку институт ответственности, используемой между властным и невластным субъектом, распространен исключительно в публичных отраслях права (административной, бюджетной, уголовной). Если отношения не являются гражданско-правовыми в рассматриваемом аспекте, необходимо позиционировать и невозможность применения к ним гражданского законодательства.

Образовательная организация и обучающийся выступают не как юридически равные субъекты, а как «властный» и «подчиненный»

Нужно отметить, что сам законодатель намекает на публичный характер отношений, используя специальные механизмы установления баланса между образовательной организацией и обучающимися по вопросу привлечения к дисциплинарной ответственности последних. Например, в стремлении создать баланс в отношениях между образовательной организацией (властным субъектом) и обучающимся (невластным, подчиненным субъектом) вводятся не частноправовые механизмы регулирования, а публично-правовые, такие как учет мнения советов обучающихся, советов родителей, создание дополнительной неюрисдикционной процедуры защиты прав обучающихся с помощью комиссий по урегулированию споров. Процедура учета мнения носит административный, процедурный характер, поскольку на руководство образовательной организации возлагается обязанность учесть предоставленное мнение при издании локального нормативного правового акта. Конструкция учета мнения используется

российским законодателем и в иных отраслях при создании дополнительных гарантий субъектам соответствующих правоотношений (учет мнения профессиональных союзов¹⁴ в трудовом праве, учет мнения населения¹⁵ по вопросам местного значения в муниципальном праве).

Важно обратить внимание на историческую сторону вопроса. Образовательные отношения исторически принадлежали к группе публично-правовых (конкретно — административных), а в России абсолютное большинство образовательных организаций были государственными. В начале XXI в. собственником более половины образовательных организаций является публично-правовое образование в лице уполномоченных органов РФ, субъектов РФ или органов местного самоуправления¹⁶. Таким образом, отношения в сфере образования исторически регулировались публичным правом, что до сих пор оказывает значительное влияние на развитие образовательного законодательства и использование определенных механизмов в этой сфере. Только в последнее время стали появляться теории о применимости гражданско-правовых и частноправовых норм к сфере образования, однако это допустимо в тех случаях, когда стороны предстают как юридически равные субъекты. Тем не менее образовательные отношения по своей природе всегда были административными и продолжают оставаться таковыми, поскольку регулируют отношения между властным субъектом (образовательной организацией) и подчиненным субъектом (обучаемым) в основных моментах образовательной деятельности.

Отношения в сфере образования исторически регулировались публичным правом, что до сих пор оказывает значительное влияние на развитие образовательного законодательства и использование определенных механизмов в этой сфере

¹⁴ См.: ст. 8 (локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права), 52 (право работников на участие в управлении организацией), 82 (обязательное участие профсоюза при расторжении трудового договора по инициативе работодателя) ТК РФ.

¹⁵ См.: ст. 12 (изменение границ муниципального образования), 13 (преобразование муниципальных образований), 13.1 (упразднение поселений), 31 (опрос граждан), 79 (местное самоуправление в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения) Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹⁶ См. статистику в сфере образования и науки России. URL: <http://stat.edu.ru/stat/vis.shtml> (01.04.2014).