

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ОБУЧАЮЩИХСЯ НА ПЕРЕВОД С ПЛАТНОГО ОБУЧЕНИЯ НА БЮДЖЕТНОЕ И ВОССТАНОВЛЕНИЕ В ВУЗЕ

© 2016 г. Сергей Николаевич Братановский¹,
Светлана Александровна Кочерга²

В научной публикации анализируются правовые аспекты, связанные с реализацией прав обучающихся в вузе. Рассматриваются пути разрешения возникающих правовых коллизий. На основе анализа современного образовательного законодательства и правоприменительной практики с учетом мнений ведущих исследователей предлагаются изменения в нормативные акты.

In the scientific publication the legal aspects connected with realization of the rights which are trained in higher education institution are analyzed. Ways of permission of the arising legal collisions are considered. On the basis of the analysis of the modern educational legislation and law-enforcement practice taking into account opinions of the leading researchers changes in regulations are offered.

Ключевые слова: образование, права обучающихся, система образования, платное и бюджетное образование, восстановление в вузе, коллизия правовых норм, совершенствование законодательства.

Key words: education, the rights trained, an education system, paid and budgetary education, restoration in higher education institution, a collision of precepts of law, improvement of the legislation.

Реализация прав обучающихся в системе высшего профессионального образования является непреложным залогом эффективности функционирования всей указанной системы. Обращаясь к исследованию отдельных практических проблем реализации прав обучающихся отмеченной категории, рассмотрим обозначенное в п. 14 ч. 1 ст. 34 Федерального закона “Об образовании в Российской Федерации” от 29 декабря 2012 г.³ (далее – Закон от 29 декабря 2012 г.) право на переход с платного обучения на бесплатное в случаях и в порядке, которые предусмотрены федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования. Заметим, что данное право в предыдущем Законе об образовании не закреплялось. Необходимость его введения объясняется развитием платного образования в России и созданными условиями для возможной конкуренции негосударственных образовательных учреждений с государственными. Закрепление данного права обусловлено также существованием в государственных и муниципальных образовательных организациях альтернативного платного об-

учения. Несомненно, данное право является востребованным и позволяет начавшим обучение на возмездной основе лицам, впоследствии достигшим высоких результатов в освоении учебных дисциплин, продолжить образование безвозмездно. В целях развития этого законодательного положения принят приказ Министерства образования и науки РФ “Об утверждении Порядка и случаев перехода лиц, обучающихся по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования, с платного обучения на бесплатное” от 6 июня 2013 г.⁴ Как следует из приведенной законодательной формулировки, которая подлежит расширительному толкованию, данное право распространяется на все виды и типы образовательных организаций, а также на обучающихся всех возрастов и категорий. Из названия отмеченного приказа можно сделать вывод, что данное право распространяется только на студентов и слушателей, обучающихся в учреждениях среднего и высшего профессионального образования. Иных документов на уровне Министерства образования и науки РФ, Правительства РФ по отношению к иным категориям получающих образование граждан до настоящего времени не принималось. Конструкция п. 14 ч. 1 ст. 34 гарантирует данное право лишь при условии принятия соответствующих документов Минобрнауки России, определяющих порядок перехода на бесплатную форму обучения, а если их нет, то данное право фактически не реализуемо.

Утвержденный приказом Порядок также распространяется на иностранных граждан, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе обучаться за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов. При этом в п. 2 закреплено важное условие, согласно которому переход с платного обучения на бесплатное осуществляется при наличии свободных мест, финансируемых за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации

¹ Профессор кафедры административного и финансового права Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, доктор юридических наук, профессор (E-mail: Bratanovskiy.SN@rea.ru). Sergey Bratanovskiy, professor of the Department of administrative and financial law of the Russian economic University named G.V. Plekhanov, Doctor of Law, Professor (E-mail: Bratanovskiy.SN@rea.ru).

² Проректор по развитию персонала Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, кандидат юридических наук, доцент, член-корреспондент академии РАЕН (E-mail: kocherga.sa@rea.ru).

Svetlana Kocherga, Vice-rector for personnel development of the Russian economic University named G.V. Plekhanov, PhD in Law, associate Professor, member-correspondent of the Academy of natural Sciences (E-mail: kocherga.sa@rea.ru).

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (Ч. 1). Ст. 7598.

⁴ См.: Росс. газ. 2013. 25 июля.

и местных бюджетов по соответствующей образовательной программе по профессии, специальности, направлению подготовки и форме обучения на соответствующем курсе. Таким образом, рассматриваемое право распространяется только на лиц, обучающихся за счет бюджетных средств. Формально Закон об образовании в гл. 13 допускает, что негосударственные образовательные учреждения могут получать бюджетные дотации на покрытие затрат на обучение граждан определенной категории. Однако Порядок не выделяет частные учреждения, оказывающие платные образовательные услуги, в отдельную группу и не упоминает о них вообще. Подобное еще больше сужает круг лиц, которые могут воспользоваться данным правом, – до обучающихся в государственных и муниципальных учреждениях высшего и среднего профессионального образования.

В п. 3 исследуемого документа обозначено, что количество вакантных бюджетных мест определяется образовательной организацией как разница между контрольными цифрами соответствующего года приема (количество мест приема на первый год обучения) и фактическим количеством обучающихся в образовательной организации по соответствующей образовательной программе по профессии, специальности, направлению подготовки и форме обучения на соответствующем курсе не менее двух раз в год. Тем самым закреплено существенное организационно-правовое условие, которое позволяет заключившему договор о предоставлении платного образования лицу претендовать на продолжение обучения на бесплатной основе – наличие свободных бюджетных мест. Иными словами, обучающийся даже при наличии условий для перехода на бюджетное место (отсутствие академической задолженности, дисциплинарных взысканий, задолженности по оплате обучения, обозначенных в п. 6 Порядка) и при имеющих место указанных в том же пункте обстоятельств (сдачи экзаменов за два семестра обучения, предшествующих подаче заявления, на оценку “отлично”, отнесения к категориям детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, граждан в возрасте до 20 лет, имеющих только одного родителя – инвалида I группы, если среднедушевой доход семьи ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации, а также утраты обучающимся в период обучения одного или обоих родителей (законных представителей) или единственного родителя (законного представителя)) не может беспрепятственно воспользоваться данным правом.

В п. 7 Порядка отражено, что решение о переходе обучающегося с платного обучения на бесплатное принимается специально создаваемой образовательной организацией комиссией с учетом мнения представителя студенческого совета образовательной организации. Состав, полномочия и порядок деятельности комиссии определяются образовательной организацией самостоятельно. Этот орган согласно п. 10 принимает решения в порядке приоритетности, исходя из отмеченной п. 6 последовательности. Подобное наглядно свидетельствует о том, что всеобщее право на переход с платного обучения на бесплатное, отраженное в п. 14 ч. 1 ст. 34 Закона от 29 декабря 2012 г., трансформировано в конкурсную процедуру. В специальной литературе отмечается, что подобное право существовало и до введения в действие указанного Закона и проявлялось на практике в виде возможностей освобождения отличников полностью или частично от оплаты за обучение. Тормозом решения этой проблемы выступает отсутствие бюджетных мест. Малообеспеченным студентам приходится ждать годами, когда кто-нибудь из бюджетников будет отчислен за неуспеваемость

либо перейдет на обучение в другой вуз⁵. Соглашаясь с данным мнением, отметим, что, с одной стороны, приказ Министерства образования и науки РФ от 6 июня 2013 г. призван устранить административное усмотрение образовательных организаций в вопросе перехода учащихся с платной формы обучения на бесплатное и закрепить единообразные условия для реализации этого права, но, с другой – задача соблюдения прав и законных интересов социально незащищенных категорий граждан в сфере образования не только этим нормативным актом надлежащим образом не решается, но и создает на практике дополнительные проблемы. Данный документ не рассматривает ситуацию перехода обучающегося из одного вуза в другой в контексте реализации этого права. Допустим, компетентным органом власти принято решение о реорганизации либо ликвидации высшего учебного заведения и определен порядок перевода студентов в другие профильные вузы. Такое решение будет исполнено в приоритетном порядке и будет иметь большую юридическую силу по сравнению с решением отмеченной комиссии, рассматривающей кандидатов на бюджетные места. Не определяя нормативных путей разрешения отмеченной ситуации во имя всеобщих интересов, законодатель допускает столкновение, а также конкуренцию гарантий, предоставляемых учащимся реорганизованных или ликвидированных вузов, и права обучающихся на переход с платной формы обучения на бесплатную. Указанное выше наглядно свидетельствует о том, что в массовом порядке рассматриваемое право не может быть реализовано, воспользоваться им и сэкономить затраты на обучение могут лишь единицы.

Далее следует остановиться на п. 16 ч. 1 ст. 34 Закона от 29 декабря 2012 г., предоставляющего обучающимся право на восстановление для получения образования в образовательной организации, реализующей основные профессиональные образовательные программы, в порядке, установленном законодательством об образовании. Ниже по тексту присутствует норма, конкретизирующая данное право. Статья 62 указывает, что лицо, отчисленное из организации, осуществляющей образовательную деятельность, по инициативе обучающегося до завершения освоения основной профессиональной образовательной программы имеет право на восстановление для обучения в этой организации в течение пяти лет после отчисления из нее при наличии в ней свободных мест и с сохранением прежних условий обучения, но не ранее завершения учебного года (семестра), в котором указанное лицо было отчислено (ч. 1). Порядок и условия восстановления в организации, осуществляющей образовательную деятельность, обучающегося, отчисленного по инициативе этой организации, определяются локальным нормативным актом этой организации (ч. 2). Налицо прямая несогласованность этих законодательных положений. Как видим, п. 16 ч. 1 ст. 34 указывает на существование порядка восстановления обучающегося, отраженного в законодательстве об образовании. В данном случае имеется в виду Закон от 29 декабря 2012 г., ч. 2 ст. 62 которого, в свою очередь, устанавливает, что такой порядок восстановления устанавливается внутренними управленческими актами образовательного учреждения. Таким образом, на практике стабильными в правовом отношении являются лишь общие положения ч. 1 ст. 62, требующие неукоснительного исполнения, а остальные вопросы, по сути, отнесены к компетенции административных органов учебного заведения. Эти нормы свидетельствуют о том, что право на восстановление не только не получило требующейся регламентации на высшем законодательном уровне, но и стало полностью зависимым от воли лиц, занимающих управленческие должности в образовательной организации.

⁵ См.: Братановский С.Н., Кочерга С.А. Административно-правовые аспекты образовательной деятельности в России. М., 2014. С. 57.

Анализируя локальные акты вузов, отметим, что на практике в отдельных случаях допускается необоснованное разделение ситуаций, при которых восстанавливается лицо, добровольно прервавшее обучение, и лицо, которое было отчислено за невыполнение учебного плана. Так, в п. 7.2 Положения о переводе, отчислении и восстановлении обучающихся ФГБОУ ВПО “Нижегородский государственный лингвистический университет им. Н.А. Добролюбова” (ФГБОУ ВПО НГЛУ), утвержденного приказом ректора от 27 октября 2014 г.⁶, отражено, что обучающийся, отчисленный из НГЛУ по собственной инициативе до завершения освоения профессиональной образовательной программы, имеет право на восстановление для обучения в НГЛУ в течение пяти лет после отчисления из него при наличии свободных мест и с сохранением прежних условий обучения, но не ранее завершения учебного года (семестра), в котором обучающийся был отчислен. При этом согласно п. 7.3 данного документа обучающийся, отчисленный из университета за невыполнение обязанностей, предусмотренных Уставом НГЛУ и правилами внутреннего распорядка, невыполнение учебного плана по направлению подготовки (специальности) в установленные сроки по неуважительным причинам, может быть восстановлен в НГЛУ для продолжения обучения только на основе финансового договора в течение пяти лет после отчисления. Здесь имеется в виду договор о возмездном предоставлении образовательных услуг. Схожие нормы закреплены в Положении о порядке перевода и восстановлении студентов и лиц из других вузов в ФГАОУ ВПО “Северо-Кавказский федеральный университет”, утвержденном приказом ректора от 11 февраля 2014 г.⁷, Положении о порядке перевода, восстановления студентов ФГАОУ ВПО “Сибирский федеральный университет”, утвержденном приказом ректора от 3 февраля 2014 г.⁸, и т.д. С учетом изложенного получается, что студент может быть без проблем восстановлен в вузе при условии дальнейшей оплаты за обучение. Восстановление и последующее зачисление на бюджетное место, в свою очередь, возможны лишь при условии наличия соответствующих мест.

Закон об образовании закрепляет возможность взимания платы за оказание образовательных услуг, а также за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность (ст. 54, 65). Исходя из этого, можно сделать формальный вывод о том, что неоплата обучения является юридическим обстоятельством для отчисления из образовательного учреждения. Последующее внесение денежных средств выступает основанием для восстановления обучающегося. Между тем исследуемый нормативный акт ни в ст. 61, регламентирующей основания прекращения образовательных отношений, ни в иных нормах не устанавливает возможности отчисления лица по причине несоблюдения договора об образовании в части оплаты обучения. Закрепление такого положения напрямую противоречило бы ст. 43 Конституции РФ. Однако, как отмечается отдельными авторами, отчисления обучающихся из негосударственных образовательных учреждений по этому основанию не редкость⁹, и это, несмотря на то что по отношению к основному образованию судебными инстанциями отчисление из образовательного учреждения ввиду

не оплаты обучения признается незаконным. Так, например, в обобщении судебной практики рассмотрения судами Орловской области дел об оспаривании нормативных правовых актов за период 2011 – 2012 гг.¹⁰ приведен конкретный случай. Ливенский межрайонный прокурор Орловской области, действуя в интересах неопределенного круга лиц, обратился в суд с заявлением о признании недействующим в части Положения о приеме и отчислении воспитанников муниципальных образовательных учреждений Ливенского района, реализующих программы дошкольного образования, утвержденного (дата) администрацией Ливенского района Орловской области. Судом установлено, что п.п. 5 п. 25 вышеуказанного Положения предусмотрено право дошкольного учреждения на отчисление детей из муниципального образовательного учреждения при невыполнении условий договора родителями (законными представителями) в части оплаты образовательных услуг. Рассмотрев дело, судья пришел к выводу, что оспариваемый пункт Положения, предусматривающий односторонний отказ муниципального образовательного учреждения от исполнения договора при невыполнении условий договора родителями (законными представителями) путем отчисления детей из учреждения, не соответствует положению ст. 450 ГК РФ и нарушает право ребенка на общедоступное бесплатное дошкольное образование, в связи с чем Ливенским районным судом Орловской области вынесено решение об удовлетворении заявления Ливенского межрайонного прокурора.

В целом, анализируя законодательные нормы, связанные с реализацией права на восстановление в образовательной организации, отметим, что они не подкреплены корреспондирующими нормами административной ответственности должностных лиц образовательного учреждения. КоАП РФ не содержит статей, которые могли бы налагать санкции на должностных лиц образовательных организаций за нарушение этого права.

Кроме того, отсутствие установленного нормативными актами централизованного административного порядка восстановления обучающихся в бюджетных образовательных организациях на практике приводит к различным спорам, разрешаемым в судебном порядке. Здесь уместно привести решение Октябрьского районного суда г. Архангельска от 24 января 2011 г. № 2-174/2011¹¹, которым лицо было восстановлено в образовательном учреждении. Р.Д.С. обратился в суд с иском к государственному образовательному учреждению высшего профессионального образования “Северный государственный медицинский университет (г. Архангельск) Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию” (далее – ГОУ ВПО СГМУ Росздрава), сославшись на то, что являлся студентом бюджетной основы. По причине невыполнения программы производственной практики и неудовлетворительной оценки по ее прохождению за академическую неуспеваемость он был отчислен из университета. Считает действия ответчика неправомерными в связи с тем, что объяснительная о причине переноса сроков прохождения практики не истребовалась, повторно на прохождение практики он не направлялся, возможность обжалования неудовлетворительной оценки за прохождение практики не была предоставлена. Кроме того, он был аттестован по дисциплинам учебного плана и допущен к началу занятий на 2010 – 2011 гг. Истец просил признать отчисление из ГОУ ВПО СГМУ Росздрава вследствие академической неуспеваемости неправомерным,

⁶ Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы “Гарант”.

⁷ Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы “Гарант”.

⁸ Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы “Гарант”.

⁹ См.: Братановский С.Н., Кочерга С.А. Субъекты административного права. М., 2014. С. 54.

¹⁰ Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы “Гарант”.

¹¹ Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы “Гарант”.

обязать ответчика восстановить его в университете на бюджетную основу обучения.

Ответчик с иском не согласился, пояснив, что *Р.Д.С.* самовольно перенес сроки прохождения практики, в дневнике прохождения практики заполнил дни прогулов как пройденные, курсовую работу в течение сроков прохождения практики не выполнил, на консультации по ее написанию не являлся, на зачет по практике также не явился. На кафедральное совещание по вопросам разбора студентов, имеющих замечания по итогам летней производственной практики, не явился. Решением Ученого совета педиатрического факультета СГМУ *Р.Д.С.* было отказано в повторном прохождении практики, на основании чего он был отчислен из университета за академическую неуспеваемость. Отчисление студента за академическую неуспеваемость не является мерой дисциплинарного взыскания, в связи с чем не требуется получения от него объяснений.

Выслушав объяснения сторон, показания свидетелей, исследовав письменные материалы дела в их совокупности, суд приходит к следующему.

Приказом проректора по учебно-воспитательной работе в соответствии с учебным планом студент обязан провести летнюю производственную практику в качестве помощника участкового педиатра. Переносить и сокращать сроки практики, изменять базы практики самовольно не разрешается. После прохождения практики нужно сдать дневники, корешки направлений в отдел практики в первую неделю осеннего семестра. Студенту *Р.Д.С.* база практики определена в детской поликлинике городской больницы.

Ассистентом-руководителем производственной практики студентов V курса педиатрического факультета по итогам производственной практики *Р.Д.С.* поставлена неудовлетворительная оценка.

По итогам прохождения студентами летней производственной практики было проведено кафедральное совещание, на которое в числе прочих приглашался и *Р.Д.С.* На заседание кафедры истец не явился без уважительных причин. Решением кафедрального совещания практика *Р.Д.С.* в качестве помощника участкового педиатра признана не зачтенной.

На заседании Ученого совета педиатрического факультета СГМУ разрешался вопрос о возможности повторного прохождения производственной практики студенту *Р.Д.С.* Члены Ученого совета заслушали по сути вопроса выступление ответственного за производственную практику у студентов педиатрического факультета и решили отказать *Р.Д.С.* в повторном прохождении производственной практики. При этом мотивов такого отказа не приведено.

Приказом проректора по учебно-воспитательной работе *Р.Д.С.* был впоследствии отчислен за академическую неуспеваемость – невыполнение программы производственной практики, неудовлетворительную оценку по ее прохождению.

В ГОУ ВПО СГМУ Росздрава введена документированная процедура «Организация и проведение практики». Согласно п. 2.3.6 указанной процедуры сроки практики и распределение студентов по базам утверждаются ректором университета. Сокращать сроки практики, изменять базы практики самовольно не разрешается. Пунктом 2.3.17 установлена возможность утверждения сроков практики и распределения студентов по базам приказом проректора по учебно-воспитательной работе.

Прохождение практики *Р.Д.С.* подтверждается свидетельскими показаниями.

Оценив представленные по делу доказательства в их совокупности, на основании установленных данных суд приходит к следующим выводам.

Так, учитывая в том числе показания свидетеля *В.Д.А.*, проходившего практику совместно с *Р.Д.С.*, факт самовольного переноса последних сроков прохождения практики не нашел своего подтверждения в ходе рассмотрения дела. Поскольку он опровергается показаниями основных руководителей практики истца, которые подтвердили, что перенос сроков прохождения практики был согласован с непосредственным руководителем практики *Б.И.А.*

Несостоятельной является ссылка представителей ответчика на то, что *Р.Д.С.* не была выполнена курсовая работа, он не явился ни на одну из консультаций по ее написанию, так как курсовая работа истцом была выполнена, оценена на положительную оценку, при этом доказательств, безусловно подтверждающих неявку студента на соответствующие консультации по правилам ст. 12, 56, 57 ГПК РФ, суду представлено не было.

На основании вышеприведенных свидетельских показаний не может быть принят во внимание и довод ответчика о том, что *Р.Д.С.* не явился на зачет по практике.

Поскольку иные причины, по которым истцу было отказано в повторном прохождении практики, ни в решении Ученого совета, ни при рассмотрении дела судом ответчиком не приведены, суд приходит к выводу о незаконности такого отказа *Р.Д.С.* и, как следствие, незаконности отчисления истца из высшего учебного заведения.

Студент имеет право на восстановление в высшем учебном заведении в течение пяти лет после отчисления из него по собственному желанию или по уважительной причине с сохранением той основы обучения (бесплатной или платной), в соответствии с которой он обучался до отчисления.

С учетом изложенного приказ об отчислении истца является незаконным, *Р.Д.С.* подлежит восстановлению в ГОУ ВПО СГМУ Росздрава с сохранением бесплатной основы обучения с начала нового 2010–2011 учебного года.

Подобный пример наглядно свидетельствует о большом значении внутренних процедурных аспектов, влияющих на отчисление студентов. Законность действий администрации учреждения суд оценивает в совокупности с фактическими обстоятельствами дела, степенью и качеством локальной регламентации работы должностных лиц. Заметим, что в указанной ситуации обращение студента в суд выступило единственным средством защиты его законных интересов. Проблемы восстановления в централизованном порядке на законодательном уровне не решены, и, следовательно, вести речь о фундаментальной реализации этого права, четко закрепленного в п. 16 ч. 1 ст. 34 Закона об образовании, не приходится.

В заключение отметим следующее. Требуется законодательное совершенствование ст. 34, в которой необходимо перечислить все имеющиеся в законе права, которыми обладают граждане при участии в образовательном процессе. Целесообразно устранить противоречия и коллизии норм Закона от 29 декабря 2012 г., согласовать его положения с иными законодательными актами. Необходимо также разработать законодательные механизмы, гарантирующие полную реализацию каждого из проанализированных нами прав и снижающие возможность административного усмотрения руководства образовательных организаций. Думается, что предложенные меры будут способствовать всемерному воплощению конституционного права граждан на образование и смогут возвысить в этом отношении Россию среди мировых держав.