В аналогичной ситуации могут оказаться дети, находившиеся на иждивении дальних родственников или иных фактических воспитателей, которые не признаются членами семьи в целях пенсионного обеспечения. При рассмотрении подобных обращений Конституционный Суд РФ полагает, что разрешение вопроса о расширении круга лиц, имеющих право на получение пенсии по случаю потери кормильца, является прерогативой законодателя и в

компетенцию Конституционного Суда РФ не входит²⁹. Между тем представляется, что законодатель вправе действовать лишь в рамках, отведенных ему Конституцией РФ, которая, гарантируя социальное (пенсионное) обеспечение *каждому* человеку, потерявшему кормильца, не связывает эту гарантию с обязательным наличием родственных отношений иждивенцев с кормильцем.

²⁹ См.: Определение КС РФ от 26 января 2017 г. № 42-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Гольд О. В. на нарушение конституционных прав ее несовершеннолетних детей положениями статьи 10 Федерального закона «О страховых пенсиях»».

рассмотрению жалобы гражданки Тыхеевой М. А. на нарушение ее конституционных прав подпунктом 1 пункта 2 статьи 9 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»».

Библиографический список

- Азарова Е. Г. Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: монография. М., 2012.
- Андреев В. С. Научные труды: в 2 т. Т. 2. М., 2013.
- Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. М., 2003.
- Гражданское право / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М., 2005.
- Дети 10 пропавших томичей вместо алиментов получили пенсии. 9 февр. 2017 г. URL: <http://www.niatomsk.ru/more.php?UID=58421>.
- Зрелов А. П. Современные проблемы межотраслевого применения понятия «член семьи» // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 6.
- Комментарий к законодательству о страховых взносах и пенсиях (постатейный) / отв. ред. Ю. В. Воронин. М., 2012.
- Кувшинова О. Бедность работающего населения // Ведомости. 2017. 16 марта.
- Российское гражданское право: в 2 т. Т. 1. Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права: учебник. 2-е изд. / отв. ред. Е. А. Суханов. М., 2011.

Проблемы правового регулирования порядка восстановления обучающихся в образовательных организациях высшего образования

КИРИЛЛОВЫХ Андрей Александрович, доцент кафедры конституционного, административного права и правового обеспечения государственной службы Юридического института Вятского государственного университета, кандидат юридических наук
610000, Россия, г. Киров, ул. Московская, 36
E-mail: kirillovykh2014@yandex.ru

Рассматривается проблема обеспечения правового регулирования вопросов восстановления обучающихся в образовательных организациях высшего образования. Автор ставит задачи изучения проблем регламентации в действующем образовательном законодательстве, исследования на уровне образовательной организации вопросов восстановления обу-

чающихся, а также предложения мер по совершенствованию механизма регламентации процедуры восстановления.

Методологическую основу исследования составили аналитический метод, позволяющий рассмотреть практику регламентации вопросов перевода, и формально-юридический метод, позволяющий раскрыть системные связи в правовом регулировании, регулятивные особенности правовых актов, правоприменительную практику.

Исследователь приходит к выводу, что в настоящий период практика регулирования отношений по восстановлению обучающихся в образовательных организациях (особенно лиц, отчисленных по неуважительной причине) не в полной мере соответствует требованиям действующего федерального образовательного законодательства. Вопросы восстановления обучающихся находят отражение в уставах образовательных организаций, имеющих низкий потенциал регулятивных возможностей.

Обосновывается вывод, что в качестве варианта решения нормативно-технических проблем и совершенствования правового регулирования в этой части необходимо создание локальных нормативных актов регламентного характера, раскрывающих материальные и процессуальные аспекты процедуры восстановления обучающихся.

Ключевые слова: образовательная организация, отчисление, восстановление, обучающийся, устав, регламент.

Problems of Legal Regulation of Enrollment Recovery Order in Educational Organizations of Higher Education

A. A. KIRILLOVYKH, associate professor at the Department of constitutional, administrative law and legal ensuring of public service of the Law Institute of the Vyatka State University, candidate of legal sciences

36, Moskovskaya st., Kirov, Russia, 610014

E-mail: kirillovykh2014@yandex.ru

This article deals with the problem of the legal regulation of issues concerning enrollment recovery of students in educational institutions of higher education. The author aims to study the problems of regulation in the current educational legislation, as well as those at the level of the educational organization' enrollment recovery issues and proposes measures to improve the regulation of the enrollment recovery process.

The methodological basis of the study amounted to an analytical method to consider the practice of regulating the issues of transition, formal-legal method to uncover systemic links in legal regulation, regulatory legal acts and especially the law enforcement practices.

The researcher finds that in the present period of practice the regulation of relations in educational organizations (especially those dismissed on invalidity reason) does not fully conform to the requirements of current federal law on education. Enrollment recovery of students is reflected in the statutes of the educational institutions that have a low potential for regulatory capacity.

It is concluded that for a solution of normative and technical problems and for improving the legal regulation in this case it is necessary to create local regulations of normative nature, dealing with the substantive and procedural aspects of the enrollment recovery process.

Keywords: educational organization, expel, enrollment recovery, student, statutes, regulations.

DOI: 10.12737/article_597714e8a7bda5.66451062

Регулирование отдельных вопросов образовательного процесса приобретает в настоящее время весьма важное значение при определении основ взаимодействия участников образовательных правоотношений. Как известно, от логичной, четкой и разумной их регламентации зависят соблюдение и реализация

прав и законных интересов обучающихся. Отдельного внимания заслуживают вопросы, связанные с регулированием процедуры восстановления студентов в образовательные организации. Соблюдение установленных правил и норм образовательного законодательства в этой части во многом определяет

возможность реализации гражданами своего конституционного права на образование (ст. 43 Конституции РФ).

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон № 273-ФЗ) определяет границы, рамки нормотворчества образовательных организаций в части регламентации своей внутренней жизнедеятельности.

В частности, ст. 30 Закона № 273-ФЗ устанавливает условия, а также круг локальных нормативных актов, регулирующих образовательные отношения, которые принимает образовательная организация. Причем характер предложенной законодателем формулировки свидетельствует об императивной обязанности образовательной организации принимать соответствующие акты внутри у себя. Как следует из положений п. 2 указанной статьи, к числу таких локальных актов отнесены в том числе акты, регламентирующие вопросы порядка и оснований восстановления обучающихся в образовательную организацию. Таким образом, вопросы подобного характера входят в нормотворческую компетенцию учебного заведения.

Как справедливо отмечается в литературе, в части организации образовательного процесса любая организация, осуществляющая образовательную деятельность, должна принимать локальные нормативные акты по требованиям Закона № 273-ФЗ¹.

Образовательным организациям предоставляется значительная свобода в определении порядка восстановления обучающихся в образовательную организацию. Нередко

обучающимися и их представителями данная свобода истолковывается как нарушение права граждан на получение образования². Думается, что регламентация таких вопросов должна осуществляться в разумных пределах, с тем чтобы соблюсти интересы как самой образовательной организации, так и обучающихся.

Закон № 273-ФЗ в ряде положений закрепил право лиц, ранее обучавшихся в образовательной организации, на восстановление в ней. Так, подп. 16 п. 1 ст. 34 Закона № 273-ФЗ, регламентирующий перечень академических прав обучающихся, закрепил право на восстановление для получения образования в образовательной организации, реализующей основные профессиональные образовательные программы. Кроме того, ст. 62 Закона посвящена регламентации вопросов восстановления в организации, осуществляющей образовательную деятельность.

В то же время данная статья исчерпывающим образом не регламентирует процедуру восстановления обучающихся, ограничиваясь лишь указанием на право лица быть восстановленным в образовательной организации в течение пяти лет после отчисления, если он был отчислен по собственному желанию или по уважительной причине. Более того, п. 2 статьи содержит бланкетную норму, которая определяет, что порядок и условия восстановления в организации, осуществляющей образовательную деятельность, обучающегося, отчисленного по инициативе этой организации, определяются локальным нормативным актом этой организации. Справедливости ради надо сказать, что такой юридико-технический прием, использованный законодателем, в полной мере корреспондирует с упомянутым выше п. 2 ст. 30 Закона № 273-ФЗ.

¹ См.: *Путило Н. В.* Правовые основы регулирования отношений в сфере образования в Российской Федерации // *Образовательное законодательство России. Новая вежа развития: монография* / Л. В. Андриченко, В. Л. Баранков, Б. А. Булаевский и др.; под ред. Н. В. Путило, Н. С. Волковой. М., 2015.

² См.: *Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации»* / под ред. А. Н. Козырина. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2015.

Возникает вопрос: имеет ли право образовательная организация совсем не предусматривать такой порядок в своих нормативных документах? По справедливому мнению авторов комментария к Закону № 273-ФЗ, отсутствие в локальном нормативном акте образовательной организации указания на возможность восстановления в образовательной организации лица, отчисленного из нее по неуважительным причинам, и порядка такого восстановления нарушает конституционное право такого лица на образование³. Более того, в поддержку данной позиции мы можем указать, что непринятие данного акта идет вразрез с требованиями п. 2 ст. 30 Закона № 273-ФЗ, определяющим перечень вопросов, которые должны быть урегулированы на локальном уровне.

В этой части нормы Закона № 273-ФЗ не претерпели особых изменений по сравнению с ранее действовавшим законодательством⁴. Однако если в части регламентации порядка и условий восстановления в вузе студента, отчисленного по неуважительной причине, ранее действующее законодательство отсылало к положениям устава организации, то действующий Закон подходит к решению этого вопроса более широко и предлагает регулировать эти

отношения в локальном нормативном акте. Конечно, устав также относится к виду локального нормативного акта, но его регулятивные возможности здесь весьма ограничены. В настоящий момент в большинстве вузов соответствующие положения закреплены в уставах. Но их анализ позволяет вести речь о низкой эффективности такого регулирования.

Условия восстановления лиц в образовательной организации зависят от ряда обстоятельств, а именно от того, каким образом произошло отчисление обучающегося. Как известно, образовательное законодательство закрепляет несколько самостоятельных оснований для отчисления обучающихся. Так, отчисление может быть произведено: по собственному желанию (инициативе обучающегося); уважительной причине; инициативе образовательной организации.

В части даже примерной (типовой) регламентации вопросов порядка восстановления обучающихся, отчисленных по неуважительной причине, в действующих нормативных актах обнаруживается явный пробел. Ранее подобные вопросы регламентировало Типовое положение о высшем учебном заведении 2008 г.⁵, которое в настоящее время утратило силу.

В качестве документа официального разъяснительного ориентира для создания локальных нормативных актов в этой части можно назвать лишь письмо Минобрнауки РФ от 4 июля 2011 г. № 12-1342 «О приеме в вуз на второй и последующий курсы, восстановлении студентов в высшие учебные заведения», согласно п. 2 и 3 которого с 2011 г. восстановление в число студентов лица, отчисленного ранее из высшего учебного заведения по уважительной или не-

³ См.: Ласкина Н. В., Новикова Н. А., Лежнева Н. С., Тимофеева Н. Ю. и др. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный). Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2014.

⁴ В частности, без каких-либо особых технических корректировок упомянутая ст. 62 Закона № 273-ФЗ воспроизводит п. 4 ст. 16 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском образовании», п. 4 ст. 16 Модельного закона о высшем и послевузовском профессиональном образовании (принят в г. Санкт-Петербурге 7 декабря 2002 г. постановлением 20-5 на 20-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ).

⁵ См. постановление Правительства РФ от 14 февраля 2008 г. № 71 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении)».

уважительной причине или по собственному желанию, производится в то же учебное заведение на основную образовательную программу (ООП), с которой он был отчислен. Студенты, находившиеся в академическом отпуске или проходившие службу в Вооруженных Силах РФ, имеют право продолжить обучение по ранее осваиваемой ими ООП в вузе, в котором они обучались, в том числе по ООП, реализуемой в соответствии с ФГОС.

Как уже было отмечено, в определенных рамках в законодательстве урегулированы вопросы восстановления лиц, отчисленных по собственному желанию и по уважительной причине. Законодательство не определяет, какие причины отчисления являются уважительными, а какие — неуважительными. Представляется, что перечень уважительных причин отчисления обучающегося должен подлежать расширительному толкованию и иметь открытый характер. Так, к уважительным могут относиться следующие причины: переезд в другой город, состояние здоровья студента, семейные обстоятельства, призыв в Вооруженные Силы РФ и т. п.

Право на восстановление имеют лица, уволенные с военной службы и обучавшиеся в ней до призыва, с сохранением всех прежних условий обучения. В то же время вполне обоснованным выглядит мнение, что призыв на военную службу в отличие от поступления на нее можно считать частным случаем уважительной причины, поскольку поступление на военную службу не связано с выполнением воинской обязанности и является инициативой самого обучающегося⁶. В этом случае такие лица могут иметь право на восстановление при прочих равных услови-

ях как отчисленные по уважительной причине.

В то же время перечень неуважительных причин должен быть закрытым, что максимальным образом обеспечит возможность реализации для лица права на восстановление в образовательную организацию.

Многие вузы регулируют этот вопрос в локальных нормативных актах. Надо сказать, что возможность регламентации подобных вопросов на локальном уровне и даже целесообразность вытекают из п. 2 ст. 62 Закона № 273-ФЗ.

Вполне логично, что инициатива образовательной организации в отчислении обучающегося связана с наличием объективных причин, по которым последний не может оставаться в качестве студента в данной организации. Академическую неуспеваемость или серьезное нарушение внутреннего распорядка относятся, как правило, к неуважительным причинам отчисления.

В части решения вопроса о предоставлении отсрочки от призыва гражданина — обучающегося на военную службу отдельные авторы указывают следующее. Если неуплата за учебу относится к неуважительной причине отчисления студента, то вопрос о предоставлении отсрочки от призыва на военную службу такого гражданина при его восстановлении должен быть решен отрицательно⁷.

Как правило, студенту, который отчислен из вуза по неуважительной причине, рекомендуется лично встретиться с деканом своего факультета, чтобы обсудить перспективы восстановления, и, возможно, получить письменную рекомендацию (представление) декана.

После рассмотрения документов, если отчисление произошло из-за неуспеваемости, лицу предло-

⁶ См.: Волкова Н. С., Дмитриев Ю. А., Еремина О. Ю., Жукова Т. В. и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный). М., 2013.

⁷ См.: Ефремов А. В. О предоставлении отсрочки от призыва на военную службу в связи с получением гражданином среднего профессионального образования // Право в Вооруженных Силах. 2016. № 1. С. 83—87.

жат сдать задолженность и начать учиться с того семестра, с которого его отчислили. Кроме того, следует учитывать, что если имеются свободные места, то скорее всего заявителя восстановят на платной основе, даже если до отчисления он обучался бесплатно (т. е. на месте, финансируемом из бюджета).

В связи с этим подчеркнем, что в некоторых образовательных организациях имеется практика осуществления процедуры восстановления при отчислении по неуважительной причине на платной основе. Подобное требование, как нам представляется, в целом не противоречит условиям восстановления лиц, отчисленных по неуважительной причине. Однако образовательной организации следует иметь экономическое обоснование необходимости взимания такой платы. Это, в частности, могут быть затраты, которые несет учебное заведение в связи с техническим оформлением процедуры восстановления, выдачи восстанавливаемому лицу зачетной книжки, студенческого билета и т. п.

В то же время в рамках регулирования подобных вопросов на уровне договорных отношений между образовательной организацией и обучающимся на практике подобного рода условия не находят поддержки со стороны контролирующих и судебных органов в части соблюдения требований законодательства о защите прав потребителей. Следует учесть, что положения Закона от 7 февраля 1992 г. № 2300-I «О защите прав потребителей» могут применяться в части признания условий такого договора ущемляющими права потребителей (п. 1 ст. 16). В этом случае суды указывают, что незаконные условия договора являются недействительными. В частности, имеется судебная практика, по которой недействительным является условие договора, согласно которому при восстановлении ранее отчисленного студента оформляется новый договор и дополнительно к ос-

новной стоимости обучения взимается плата за восстановление⁸.

Отношения, связанные с регламентацией порядка предоставления образовательных услуг на уровне локальных нормативных актов, пока не стали постоянным предметом судебных споров, которые носят эпизодический характер. Здесь подлежит, в частности, выяснению вопрос: является ли восстановление обучающихся в образовательной организации составной частью образовательной услуги?

Однако некоторые образовательные организации сохраняют в своих локальных актах положения о платном характере восстановления отдельных категорий отчисленных лиц либо о возможности взимания такой платы. В частности, как следует из п. 79 Устава Российской академии живописи, ваяния и зодчества⁹, плата за восстановление и перевод не взимается, если студент получал или получает высшее образование впервые за счет средств федерального бюджета.

Следует привести примеры регламентации вопросов восстановления обучающихся, отчисленных по неуважительной причине, в уставах отдельных образовательных организаций.

Так, согласно п. 79 Устава Российской академии живописи, ваяния и зодчества студент, отчисленный по неуважительной причине, может быть восстановлен в Академии в течение пяти лет, но не ранее чем через один год после отчисления. Восстановление оформляется приказом ректора Академии по представлению декана факультета на основании заявления студента.

В соответствии с п. 92 Устава РАНХиГС¹⁰ восстановление обу-

⁸ См. постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 23 июля 2010 г. по делу № А19-992/10.

⁹ Утв. постановлением Правительства РФ от 31 января 2012 г. № 55.

¹⁰ Утв. постановлением Правительства РФ от 10 декабря 2007 г. № 852.

чающихся, отчисленных из Академии по неуважительной причине, производится ректором Академии по представлению декана факультета (кафедры) в течение пяти лет после отчисления с сохранением основы обучения (бесплатная или платная), в соответствии с которой они обучались до отчисления. Восстановление студента (аспиранта) на обучение на бесплатной основе производится при наличии вакантных мест, как правило, в начале учебного года.

В свою очередь, п. 91 Устава МГУ им. М. В. Ломоносова¹¹ предусматривает, что восстановление студента, отчисленного по неуважительной причине, производится ректором Университета по представлению декана факультета в течение пяти лет после отчисления, как правило, на платной основе обучения¹². Восстановление такого студента для обучения на бесплатной основе производится в исключительных случаях только при наличии вакантных мест.

Пункт 4.37 Устава Российской правовой академии Министерства юстиции РФ¹³ предусматривает, что студент, отчисленный из Академии со второго или последующих курсов по неуважительной причине (за академическую неуспеваемость, за нарушение локальных актов Академии, положений настоящего Устава), име-

ет право на восстановление в Академии в течение пяти лет, но не ранее чем через год после отчисления, на платной основе.

Подпункт 12 п. 122 Устава Финансового университета при Правительстве РФ¹⁴ определяет, что студент имеет право восстановиться для обучения в Университете в течение пяти лет после отчисления из него по собственному желанию или уважительной причине с сохранением основы обучения (бесплатной или платной), на которой он обучался до отчисления. Студент, отчисленный из Университета по неуважительной причине, может восстановиться в течение трех лет после отчисления на платной (договорной) основе.

Пунктом 100 Устава Государственного университета — Высшая школа экономики¹⁵ установлено, что студент, отчисленный по инициативе Университета или в связи с расторжением договора, может быть восстановлен в Университете решением ректора в течение двух лет после отчисления только на платной основе при наличии вакантных мест.

В то же время приведенные в качестве примера уставы образовательных организаций не содержат упорядоченной регламентации процедуры восстановления студентов, ограничиваясь лишь рядом положений. Все это снижает уровень гарантий реализации прав и законных интересов граждан в реализации их права на образование.

Обратим внимание на содержание уставов некоторых уважаемых учебных заведений, в частности Устава Санкт-Петербургского государственного университета¹⁶. В этой части вопросы регламентации восстановления обучающихся в Уни-

¹¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 28 марта 2008 г. № 223.

¹² Здесь явный дефект юридической техники, поскольку формулировка «как правило» фактически предоставляет возможность усмотрения должностным лицам при решении вопроса о восстановлении на платную или бесплатную форму обучения, что ведет к возможным коррупционным рискам с их стороны. Такая широкая дискреция представляется излишней и может повлечь нарушение прав на образование лиц, желающих восстановиться для продолжения обучения.

¹³ См. приказ Минюста РФ от 18 октября 2006 г. № 317.

¹⁴ Утв. постановлением Правительства РФ от 14 июля 2010 г. № 510.

¹⁵ Утв. постановлением Правительства РФ от 28 февраля 2009 г. № 184.

¹⁶ Утв. постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2010 г. № 1241.

верситете, с одной стороны, не получили должной регламентации вообще, и их решение в рамках реализации положений бланкетной нормы п. 49 Устава предлагается искать в действующем законодательстве и локальных нормативных актах Университета (здесь еще раз обратим внимание на то, что действующий Закон № 273-ФЗ в этой части содержит нормативные положения бланкетного характера). Однако, учитывая возможность разработки и принятия локального нормативного акта и более подробной регламентации в нем этих вопросов, с точки зрения юридической техники такое нормативное решение не выглядит чем-то абсурдным и выдержано в русле требований федерального законодательства.

Таким образом, представляется целесообразным изъять соответствующие положения из уставов образовательных организаций, ограничившись технической ссылкой на регулирование вопросов восстановления обучающихся в соответствующих локальных нормативных актах

процедурного характера образовательной организации.

Было бы нелишним по примеру принятия и действия административных регламентов по оказанию государственных услуг различными органами государственной власти в рамках образовательной организации принимать внутренние регламенты, определяющие четкую и логичную последовательность действий в рамках оформления отношений по восстановлению обучающихся¹⁷.

Как представляется, подобная форма нормативной регламентации будет более эффективно регулировать базовые элементы оформления движения контингента обучающихся, включая их восстановление, и позволит в конечном счете обеспечить реализацию прав и гарантий участников данных отношений.

¹⁷ См.: Кирилловых А. А. Проблемы административно-правового режима реализации права на перевод обучающихся образовательных учреждений // Законодательство и экономика. 2017. № 3. С. 37—43.

Библиографический список

Волкова Н. С., Дмитриев Ю. А., Еремина О. Ю., Жукова Т. В. и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный). М., 2013.

Ефремов А. В. О предоставлении отсрочки от призыва на военную службу в связи с получением гражданином среднего профессионального образования // Право в Вооруженных Силах. 2016. № 1.

Кирилловых А. А. Проблемы административно-правового режима реализации права на перевод обучающихся образовательных учреждений // Законодательство и экономика. 2017. № 3.

Ласкина Н. В., Новикова Н. А., Лежнева Н. С., Тимофеева Н. Ю. и др. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный). Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2014.

Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» / под ред. А. Н. Козырина. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2015.

Путило Н. В. Правовые основы регулирования отношений в сфере образования в Российской Федерации // Образовательное законодательство России. Новая веха развития: монография / Л. В. Андриченко, В. Л. Баранков, Б. А. Булаевский и др.; под ред. Н. В. Путило, Н. С. Волковой. М., 2015.