

## **Заключение по Приказу «Об утверждении Порядка и случаев перехода лиц, обучающихся по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования, с платного обучения на бесплатное»**

В связи с изданием Приказа Министерства образования и науки Российской Федерации от 06.06.2013 №443 «Об утверждении Порядка и случаев перехода лиц, обучающихся по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования, с платного обучения на бесплатное» считаем необходимым обратить внимание на следующие положения Порядка, утвержденного пунктом 1 названного Приказа.

Согласно пункту 7 Порядка «Решение о переходе обучающегося с платного обучения на бесплатное принимается специально создаваемой образовательной организацией комиссией (далее – Комиссия) с учетом мнения представителя студенческого совета образовательной организации. Состав, полномочия и порядок деятельности Комиссии определяется образовательной организацией самостоятельно. Материалы для работы Комиссии представляют структурные подразделения образовательной организации, в которые поступили от обучающихся заявления о переходе с платного обучения на бесплатное.» К указанным формулировкам имеются следующие замечания.

Во-первых, анализ статьи 53 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании) показывает, что «переход обучающегося с платного обучения на бесплатное» является одним из случаев «изменения образовательных отношений». Согласно части 3 статьи 57 Закона об образовании «Основанием для изменения образовательных отношений является распорядительный акт организации, осуществляющей образовательную деятельность, изданный руководителем этой организации или уполномоченным им лицом. Если с обучающимся (родителями (законными представителями) несовершеннолетнего обучающегося) заключен договор об образовании, распорядительный акт издается на основании внесения соответствующих изменений в такой договор.» Таким образом, руководитель организации (или уполномоченное таким руководителем лицо) является единственным субъектом, который уполномочен законом на принятие окончательного решения об изменении образовательных отношений и несет, поэтому установленную законом персональную ответственность за его законность и обоснованность. Вопреки этому пунктом 7 Порядка установлено, что «решение о переходе обучающегося с платного обучения на бесплатное принимается специально создаваемой образовательной организацией комиссией» (названная Комиссия, очевидно, не может быть отнесена не только к числу «руководителей образовательной организации»,

но и к числу «уполномоченных руководителей лиц»), а распорядительный акт образовательной организации, изданный руководителем образовательной организации или уполномоченным им лицом лишь «оформляет» ранее принятое Комиссией решение о таком переходе (согласно пункту 16 Порядка). То, что согласно Порядку юридически обязывающее решение по результатам рассмотрения заявления о переходе принимает не руководитель образовательной организации (или уполномоченное им должностное лицо), который несет ответственность за это решение в силу прямого указания закона (что не может быть изменено подзаконным нормативным актом и в том числе Порядком), а именно Комиссией подтверждается еще и тем, что согласно пункту 16 Порядка руководитель образовательной организации не вправе отказаться «оформить» это решение и обязан издать соответствующий акт «не позднее 10 календарных дней с даты принятия Комиссией решения о таком переходе». Таким образом, вопреки Закону об образовании Порядок превращает руководителя образовательной организации в «оформителя» чужих решений, всю полноту ответственности за которые несет руководитель.

Складывается ситуация, при которой закон (напр., ч. 7 ст. 28 Закона об образовании и ст. 5.57 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) возлагает всю ответственность за законность и обоснованность решения о переходе на руководителя образовательной организации (в качестве лица, наделенного соответствующими распорядительными полномочиями), однако возможность руководителя организации реально влиять на содержание этих решений нормами Порядка существенно ограничена: даже, если руководитель организации возглавит эту Комиссию, все ее решения (которые руководитель обязан исполнять), согласно общим принципам работы коллегиальных органов, будут приниматься голосованием, в котором голос руководителя – лишь один из многих. Также необходимо учесть, что решение о переходе не только изменяет содержание образовательных отношений, но и является основанием для расходования бюджетных средств (как на возмещение расходов на обучение лица, чье заявление о переходе было удовлетворено, так и на выплату стипендии этому обучающемуся). Следовательно, принятие необоснованных решений о переходе влечет за собой не только нарушение установленных законом прав обучающихся, но и нарушение бюджетной дисциплины, административную ответственность за которое несут только должностные лица (в первую очередь – руководитель организации), к числу которых никакая «комиссия», очевидно не относится (см., например, статью 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Во-вторых, «структурные подразделения образовательной организации» не являются субъектами отношений и, следовательно, не могут направлять никаких «представлений» точно также, как не могут являться, например, субъектом трудовых отношений (согласно статье 20 Трудового кодекса Российской Федерации этим статусом обладает только физическое или юридическое лицо) или являться субъектом отношений собственности

(поскольку согласно пункту 2 статьи 212 Гражданского кодекса Российской Федерации «имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований»). По этим же причинам, «в структурные подразделения» не могут поступать от обучающихся никакие «заявления». Любые заявления направляются на имя организации, органа управления или должностного лица. Под словом «поступают» разработчики Порядка, по-видимому, имели в виду физическое поступление документа с текстом заявления на имя руководителя образовательной организации по определенному адресу. Этот вывод полностью подтверждается в результате анализа первого абзаца пункта 8 Порядка, согласно которому «обучающийся, желающий перейти на вакантное бюджетное место, представляет в структурное подразделение образовательной организации, в котором он обучается, мотивированное заявление на имя руководителя образовательной организации о переходе с платного обучения на бесплатное».

В пункте 8 Порядка кроме уже указанной выше ошибки в использовании термина «структурное подразделение» (в действительности, как можно предположить, а данном случае имеется в виду не структурное подразделение, а здание или помещение, в котором располагаются работники образовательной организации, ответственные за регистрацию и учет входящей корреспонденции, включая обращения обучающихся) имеется также и другая неточность, вводящая обучающихся в заблуждение и способная стать поводом для возникновения конфликтов. Согласно части 2 статьи 27 Закона об образовании структурные подразделения образовательной организации лишь «обеспечивают осуществление образовательной деятельности», поэтому, согласно статье 53 Закона об образовании, прием на обучение может осуществляться только в образовательную организацию, а не в ее структурное подразделение. Следовательно, словосочетание «в структурное подразделение образовательной организации, в котором он обучается» не соответствует законодательству об образовании.

Согласно пункту 9 Порядка «структурное подразделение образовательной организации в пятидневный срок с момента поступления заявления от обучающегося визирует указанное заявление и передает заявление в Комиссию с прилагаемыми к нему документами, а также информацией структурного подразделения образовательной организации, содержащей сведения: о результатах промежуточной аттестации обучающегося за два семестра, предшествующих подаче им заявления о переходе с платного обучения на бесплатное; об отсутствии дисциплинарных взысканий; об отсутствии задолженности по оплате обучения (далее - информация)».

Во-первых, очевидно, что «структурное подразделение», не являясь субъектом отношений, а следовательно, не обладая никакими правами, обязанностями или полномочиями, не может «визировать» никакие

заявления. Даже если предположить, что под словосочетанием «структурное подразделение» в данном случае понимается некий обособленный коллектив работников образовательной организации, все равно требование «визировать» заявление обучающегося, адресованное всему коллективу какого-либо факультета, филиала или института, является практически невыполнимым и лишенным смысла.

Во-вторых, не менее опасным является адресованное учебному «структурному подразделению» требование представить указанную в пункте 9 Порядка «информацию структурного подразделения». По-видимому, подразумевается, что, например, руководитель образовательной организации (организующий работу Комиссии) данной информацией не обладает и «информация образовательной организации» может отличаться от «информации структурного подразделения». Однако, например, процедура применения дисциплинарных взысканий предполагает обязательное участие руководителя образовательной организации, поскольку согласно пункту 13 Порядка применения к обучающимся и снятия с обучающихся мер дисциплинарного взыскания (утв. Приказом Минобрнауки России от 15.03.2013 №185) «применение к обучающемуся меры дисциплинарного взыскания оформляется приказом (распоряжением) руководителя организации, осуществляющей образовательную деятельность». Более того, обязанность представить сведения об отсутствии задолженности по оплате обучения вообще не может возлагаться на учебное структурное подразделение (или членов коллектива этого подразделения) – этими данными обладают, как правило, лица, ответственные за организацию и осуществление бухгалтерского учета в образовательной организации.

Опасность примененного в пункте 9 Порядка подхода к сбору характеризующих обучающегося сведений (согласно которому информация представляется только «структурным подразделением, в котором обучается заявитель») усиливается тем обстоятельством, что, согласно пункту 12 Порядка, Комиссия принимает решение по вопросу о переходе исключительно на основании результатов «рассмотрения заявления обучающегося, прилагаемых к нему документов и информации структурного подразделения». Таким образом, даже, если «информация структурного подразделения» является неполной или недостоверной, Комиссия не вправе затребовать ее уточнение от тех должностных лиц, которые более компетентны в соответствующем вопросе, если они не относятся к членам коллективов «структурных подразделений, в которых обучается заявитель» (также в нормах Порядка не предусмотрено право Комиссии отложить рассмотрение заявления и потребовать уточнения представленных сведений). Данный вывод становится еще более обоснованным, если учесть, что согласно абзацу второму пункта 7 Порядка «материалы для работы Комиссии представляют структурные подразделения образовательной организации, в которые поступили от обучающихся заявления о переходе с платного обучения на бесплатное». Таким образом, формально, иные каналы получения информации для членов Комиссии закрыты и если члены

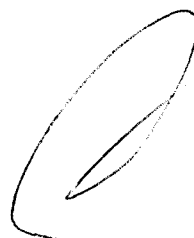
Комиссии затребуют информацию от других лиц, а затем примут на основе этого свое решение, то у недовольных этим решением будет основание заявлять о том, что данное решение незаконно, поскольку был нарушен установленный порядок сбора и получения информации о заявителе (точно также, как незаконным является выносить судебное решение на основе сведений, полученных с нарушением установленного процессуального порядка).

Вышеуказанные нормы, кроме всего прочего, исключают возможность организации какой-либо системы контроля и ответственности за процесс подготовки решения о переходе внутри образовательной организации. Очевидно, что поскольку «структурное подразделение» не является субъектом правоотношений, оно точно также не может являться и субъектом, к которому применяются меры ответственности (например, в случаях представления недостоверной или неполной информации, нарушения сроков ее представления и др.). Таким образом, в результате практической реализации норм Порядка сложится система безответственности за решения, принимаемые по вопросу о переходе с платного на бесплатное обучение, что неизбежно приведет к нарушению законных прав обучающихся и создаст почву для злоупотреблений среди тех, кто в действительности (вместо «структурных подразделений») будет готовить материалы, лежащие в основу соответствующих решений.

Еще одним общим выводом является то, что абсолютно точно и буквально исполнить все требования к процедуре перехода обучающихся «с платного обучения на бесплатное», установленные нормами Порядка, принципиально невозможно, в том числе в силу некорректности или многозначности используемых при описании данной процедуры терминов, включая случаи, когда один и тот же термин (как, например, «структурное подразделение») используется в различных пунктах Порядка в совершенно разных значениях. Это значит, что любое (!) решение по вопросу о переходе (как положительное, так и отрицательное) может быть обжаловано в судебном (или ином) порядке по мотивам нарушения установленной Министерством образования и науки Российской Федерации процедуры принятия соответствующих решений. При этом, рассчитывать на однозначность судебной практики по рассмотрению подобных жалоб не приходится. С другой стороны, учитывая высокую степень значимости данного вопроса, и заинтересованность обучающихся в том или ином его решении, нет оснований предполагать, что подобные жалобы не появятся. Таким образом, утвержденный Порядок фактически блокирует реализацию обучающимися своего права на переход с платного обучения на бесплатное обучение, установленного пунктом 14 части 1 статьи 34 Закона об образовании.

На основании изложенного предлагается разработать и утвердить новую редакцию Порядка.

Руководитель Центра  
экспертиз СПбГУ



А.В. Гоголевский