

## П Р А В О

УДК 340.1

### НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ПОРЯДКУ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

© 2013 г.

*А.В. Петров, М.К. Горбатова*

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

avpetrov@unn.ru

*Поступила в редакцию 29.10.2013*

Рассматриваются основания и порядок возникновения и прекращения образовательных отношений в соответствии с новым Федеральным законом от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

*Ключевые слова:* Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», организации, осуществляющие образовательную деятельность, отношения в сфере образования, основания возникновения, изменения и прекращения образовательных отношений.

С 1 сентября 2013 года вступил в силу новый Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее, если специально не оговорено, – Закон, Закон № 273-ФЗ) [1].

Законом определяются уровни общего образования (дошкольное образование, начальное общее образование, основное общее образование, среднее общее образование) и уровни профессионального образования (среднее профессиональное образование, высшее образование – бакалавриат; высшее образование – специалитет, магистратура; высшее образование – подготовка кадров высшей квалификации). Вводится еще один уровень высшего образования – подготовка кадров высшей квалификации, к которой отнесены программы подготовки научно-педагогических кадров, программы ординатуры, программы ассистентуры-стажировки.

Наряду с основными образовательными программами в сфере образования выделяются также дополнительные образовательные программы различной направленности и степени сложности, формируемые с учетом возрастных особенностей, интересов, способностей, уровня образования и профессиональной квалификации обучающихся.

Законом расширен круг субъектов, имеющих право на ведение образовательной деятельности, в том числе закреплены правовые возможности доступа «необразовательных» организа-

ций к образовательной деятельности. Кроме того, в законе выделена отдельная статья, посвященная регламентации правового положения индивидуальных предпринимателей, ведущих образовательную деятельность.

Законом теперь также регулируется стипендиальное обеспечение обучающихся образовательных организаций профессионального образования.

В Законе выделены отдельные нормы, посвященные:

– кредитно-модульной системе организации образовательного процесса и системе зачетных единиц;

– сетевому взаимодействию при реализации образовательных программ, включая механизм зачета результатов освоения отдельных частей образовательной программы в сторонних организациях;

– использованию дистанционных образовательных технологий в образовательном процессе;

– обучению по интегрированным образовательным программам;

– образовательным и информационным ресурсам в образовательном процессе и др.

Регламентированы условия ведения экспериментальной и инновационной деятельности в сфере образования. Кроме того, обновлены модели экономической деятельности в сфере образования.

Со дня вступления в силу нового Закона признаются утратившими силу закон РФ «Об образовании» и федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Для отдельных положений нового Закона установлены иные сроки вступления их в силу.

Одновременно со вступлением в силу нового Закона вступает в силу ряд подзаконных актов, принятых в соответствии с ним. Среди них, в частности:

– Постановление Правительства РФ от 15.08.2013 г. № 706 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг»;

– Постановление Правительства РФ от 24.04.2013 г. № 370 «Об утверждении Правил оплаты услуг экспертов и экспертных организаций и возмещения расходов, понесенных ими в связи с проведением аккредитационной экспертизы»;

– Постановление Правительства РФ от 24.05.2013 г. № 438 «О государственной информационной системе «Реестр организаций, осуществляющих образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам»;

– Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 г. № 582 «Об утверждении Правил размещения на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обновления информации об образовательной организации»;

– Постановление Правительства РФ от 20.07.2013 г. № 611 «Об утверждении Правил подтверждения документов об образовании и (или) о квалификации»;

– Постановление Правительства РФ от 25.07.2013 г. № 627 «Об утверждении требований к осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере образования за деятельностью образовательных организаций, реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну»;

– Постановление Правительства РФ от 08.08.2013 г. № 678 «Об утверждении номенклатуры должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций»;

– Приказ Минобрнауки России от 06.03.2013 г. № 160 «Об утверждении Порядка создания в образовательных организациях, реализующих образовательные программы высшего образования, научными организациями и иными организациями, осуществляющими научную (научно-исследовательскую) деятельность, лабораторий, осуществляющих научную (научно-исследовательскую) и (или) научно-техническую деятельность»;

– Приказ Минобрнауки России от 15.03.2013 г. № 185 «Об утверждении Порядка применения к обучающимся и снятия с обучающихся мер дисциплинарного взыскания»;

– Приказ Минобрнауки России от 18.04.2013 г. № 292 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным программам профессионального обучения»;

– Приказ Минобрнауки России от 06.06.2013 г. № 443 «Об утверждении Порядка и случаев перехода лиц, обучающихся по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования, с платного обучения на бесплатное»;

– Приказ Минобрнауки России от 13.06.2013 г. № 455 «Об утверждении Порядка и оснований предоставления академического отпуска обучающимся»;

– Приказ Минобрнауки России от 14.06.2013 г. № 462 «Об утверждении Порядка проведения самообследования образовательной организацией»;

– Приказ Минобрнауки России от 14.06.2013 г. № 464 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по образовательным программам среднего профессионального образования» и др.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», в отличие от ранее действовавшего законодательства, достаточно четко обозначил регулируемые им отношения как общественные отношения, возникающие в сфере образования (ст. 2, пункт 30).

Отношения в сфере образования, как определяет Закон в статье об основных понятиях (ст. 2, пункт 30) – это совокупность общественных отношений по реализации права граждан на образование, целью которых является освоение обучающимися содержания образовательных программ (образовательные отношения), и общественных отношений, которые связаны с образовательными отношениями и целью которых является создание условий для реализации прав граждан на образование.

К субъектам (участникам) отношений в сфере образования Закон относит участников образовательных отношений и федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, работодателей и их объединения.

Таким образом, в блоке отношений в сфере образования Законом выделяется группа **образовательных отношений**. Эта группа отдельно не фигурирует в перечне основных понятий, но отличается Законом от отношений в сфере образования и **терминологически** используется далее во многих статьях.

Например, в той же ст. 2 Закона находим определение не только участников отношений в сфере образования (пункт 32), но и участников образовательных отношений (пункт 31), к которым относятся обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, педагогические работники и их представители, организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Исходя из содержания проанализированных положений Закона, можно утверждать, что **образовательные отношения** – это часть отношений в сфере образования, которая складывается непосредственно между субъектами образовательной деятельности в процессе осуществления ими образовательных программ. Для простоты понимания скажем, что это отношения между образовательной организацией и обучающимся в процессе осуществления его обучения и воспитания.

Например, отношения между вузом и Министерством образования и науки Российской Федерации относятся к отношениям в сфере образования, но не являются образовательными отношениями. Тогда как отношения между вузом и студентом являются образовательными отношениями и также относятся к отношениям в сфере образования.

По сравнению с Законом № 3266-1 (ред. от 12.11.2012 г.) «Об образовании» (далее – Закон № 3266-1) в новом Законе № 273-ФЗ предусмотрены специальные положения, касающиеся возникновения, изменения и прекращения образовательных отношений.

Закон определяет главное основание возникновения образовательных отношений – это распорядительный акт организации, осуществляющей образовательную деятельность (ст. 53 ч. 1), конкретизируя, что в ряде случаев изданию распорядительного акта должно предшествовать заключение договора об образовании (целевом обучении) (ст. 53 ч. 2, 3).

В Законе № 273-ФЗ отражены новые принципы правового регулирования образовательных отношений. Среди них стоит отметить такой принцип, как сочетание государственного и договорного регулирования образовательных правоотношений (пункт 12 ч. 1 ст. 3 Закона № 273-ФЗ). В связи с этим в новом Законе об образовании закреплены специальные положения о договоре об образовании, отсутствовавшие в Законе № 3266-1.

Как было сказано, в некоторых случаях условием возникновения образовательных отношений является заключение договора об образовании. В соответствии с Законом № 273-ФЗ такой договор заключается в простой письмен-

ной форме. Примерную форму договора об образовании должно утвердить Минобрнауки России. К настоящему моменту на сайте министерства размещен соответствующий проект приказа. Минобрнауки России на сегодняшний день утвердило целый ряд форм договоров об оказании платных образовательных услуг, различающихся в зависимости от уровня образования [2].

При целевом приеме на обучение будет необходимо предварительно (до издания распорядительного акта) заключить два договора: о целевом приеме и о целевом обучении.

Закон закрепляет также некоторые общие условия и порядок изменения образовательных отношений (ст. 57).

С точки зрения новелл и особенностей практической реализации положений нового законодательства об образовании, особый интерес представляют выделенные Законом основания прекращения образовательных отношений.

Закон установил **единственное основание прекращения образовательных отношений – отчисление обучающегося из организации, осуществляющей образовательную деятельность.**

Отчисление может последовать либо **в связи с получением образования** (завершением обучения) (ст. 61 ч. 1 пункт 1), либо **досрочно** по основаниям, установленным законом (ст. 61 ч. 2).

Обратим внимание на то, что в плане практической реализации исключительность данного основания выглядит по меньшей мере спорной.

Например, если студент умер, то очевидно, что образовательные отношения и фактически и юридически прекратились вне зависимости от издания распорядительного акта об отчислении студента из вуза. Приказ, который обычно издаётся по данному случаю, только фиксирует факт уже прекратившихся образовательных отношений.

Или еще одна ситуация, с которой непосредственно столкнулся Нижегородский государственный университет. В прошлом году был ликвидирован Нижегородский коммерческий институт путем его присоединения к Нижегородскому государственному университету. С момента присоединения образовательные отношения студентов бывшего Нижегородского коммерческого института с Нижегородским государственным университетом могли возникнуть только по их личному заявлению.

Для тех же, кто такие заявления не подал, образовательные отношения прекратились без всякого распорядительного акта об отчислении: Нижегородский коммерческий институт издать такие акты не мог, так как уже не существовал, а Нижегородский государственный университет не мог, так как с данными лицами у него не возникало образовательных отношений и они

не числились в качестве студентов в его контингенте.

Можно привести и другие примеры, из которых следует, что круг реальных оснований прекращения образовательных отношений шире, чем только отчисление из организации, осуществляющей образовательную деятельность. Поэтому данную норму Закона необходимо толковать, как представляется, расширительно и, возможно, указать иные основания прекращения образовательных отношений в подзаконном нормативном акте.

В соответствии с Законом образовательные отношения прекращаются досрочно **по инициативе обучающегося** или родителей (законных представителей) несовершеннолетнего обучающегося, в том числе в случае перевода обучающегося для продолжения освоения образовательной программы в другую организацию, осуществляющую образовательную деятельность (ст. 61 ч. 2 пункт 1).

Перечень оснований прекращения образовательных отношений по инициативе обучающегося не является по Закону исчерпывающим, и кроме перечисленных выше ими могут быть болезнь обучающегося, нежелание продолжать обучение, необходимость работать и др.

Образовательные отношения могут быть прекращены досрочно также **по инициативе организации**, осуществляющей образовательную деятельность (ст. 61 ч. 2 пункт 2). Закон устанавливает несколько оснований досрочного прекращения образовательных отношений по инициативе организации.

*Во-первых*, образовательные отношения могут быть прекращены по инициативе организации в случае **применения к обучающемуся отчисления как меры дисциплинарного взыскания**. Отчисление как мера дисциплинарного взыскания устанавливается Законом как наиболее строгий вид ответственности наряду с замечанием и выговором (ст. 43 ч. 4).

Применение всех мер дисциплинарной ответственности к обучающимся осуществляется по определенной законодательством процедуре (ст. 43 ч. 5–10). Она требует наличия объяснений от виновного в проступке, применения санкций в течение месяца со дня обнаружения проступка, недопустимости применения мер дисциплинарной ответственности во время болезни, академического отпуска и др.

Порядок применения к обучающимся и снятия с обучающихся мер дисциплинарного взыскания устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в

сфере образования. Такой порядок утвержден Приказом министра образования и науки Российской Федерации от 15 марта 2013 г. № 185 [3].

Из новелл нового Закона отметим, что наложение на обучающегося дисциплинарного взыскания может быть теперь оспорено путем обращения в Комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. Полагаем, что при рассмотрении таких споров и принятии решения Комиссия должна оценить:

- правильность применения действующего законодательства при применении дисциплинарной ответственности;
- наличие в деянии обучающегося состава дисциплинарного проступка;
- соблюдение процедуры и сроков наложения дисциплинарного взыскания;
- соответствие примененных мер взыскания степени тяжести проступка;
- учет при наложении взыскания смягчающих и отягчающих обстоятельств.

Подчеркнем, что решение комиссии по данному вопросу является обязательным для всех участников образовательных отношений, в том числе – для администрации вуза.

*Во-вторых*, образовательные отношения могут быть прекращены по инициативе организации в случае **невыполнения обучающимся** по профессиональной образовательной программе **обязанностей по добросовестному освоению такой образовательной программы и выполнению учебного плана**.

Отметим продвижение в этом вопросе нового законодательства по сравнению со старым, которое фактически приравнивало невыполнение учебного плана к дисциплинарному проступку со всеми вытекающими отсюда материальными и процессуальными последствиями.

В новом Законе по сути единственным юридическим фактом для признания невыполнения обучающимся по профессиональной образовательной программе обязанностей по добросовестному освоению такой образовательной программы и выполнению учебного плана является наличие у обучающегося не ликвидированной в установленных сроки академической задолженности (ст. 58).

В качестве недостатка примененной в Законе формулировки этого основания прекращения образовательных отношений отметим его формальную связь с **недобросовестным** отношением обучающегося к выполнению своих обязанностей.

Однако неосвоение образовательной программы или ее части и, соответственно, невыполнение учебного плана может произойти и при добросовестном отношении обучающегося к своим учебным обязанностям. Хотя бы просто

в силу его неспособности освоить программу данного уровня сложности.

Считаем поэтому, что факт недобросовестности при применении данного основания прекращения образовательных отношений обязательному установлению не подлежит.

*В-третьих*, образовательные отношения могут быть прекращены по инициативе организации в случае **установления нарушения порядка приема** в образовательную организацию, повлекшего по вине обучающегося его незаконное зачисление в образовательную организацию.

Отметим здесь несколько взаимосвязанных составляющих юридического факта, необходимого для применения этого основания прекращения образовательных отношений. Должны быть установлены:

- формальное нарушение порядка приема в образовательную организацию, который определен законом об образовании, подзаконным актом Министерства образования и науки и локальным нормативным актом образовательной организации;

- незаконность зачисления данного лица в образовательную организацию;

- виновность обучающегося в таком незаконном зачислении.

Гипотетически можно предположить, что нарушение порядка приема может иметь место (например, в случае непредставления абитуриентом в установленные сроки подлинника аттестата о среднем образовании), но не привести к незаконности зачисления, так как здесь ключевую роль играют результаты ЕГЭ. Можно ли в этом случае отчислить обучающегося по данному основанию?

Можно также предположить, что незаконное зачисление, связанное с нарушением порядка приема, произошло по вине образовательной организации. В этом случае обучающийся формально не может быть отчислен по данному основанию. Но тогда получается, что обучающийся зачислен в образовательную организацию незаконно, а оснований для прекращения с ним образовательных отношений нет?

Как видно, закрепленное Законом основание прекращения образовательных отношений в случае нарушения порядка приема вызывает много вопросов и явно нуждается в дополнительной конкретизации.

Кроме отчисления по инициативе обучающегося и по инициативе организации Закон в качестве основания досрочного прекращения образовательных отношений указывает еще на

**обстоятельства, не зависящие от воли обучающегося** или родителей (законных представителей) несовершеннолетнего обучающегося и **организации**, осуществляющей образовательную деятельность, в том числе в случае ликвидации организации, осуществляющей образовательную деятельность (ст. 61 ч. 2 пункт 3).

Не комментируя это достаточно ясное основание досрочного прекращения образовательных отношений, отметим, что оно, в совокупности с другими перечисленными в Законе основаниями, не покрывает, как представляется, ряд юридических фактов, которые могут или должны привести к прекращению образовательных отношений.

Например, случаи невозвращения обучающегося из академического отпуска или отпуска по беременности и родам; случаи признания лица судом умершим или безвестно отсутствующим; случаи признания лица недееспособным; случаи применения к обучающемуся мер уголовного наказания, делающих невозможным продолжение обучения по образовательной программе в данной образовательной организации и др.

Выявленные здесь проблемы в практической реализации некоторых положений Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», касающихся оснований прекращения образовательных отношений, показывают, что уровень только федерального законодательного регулирования оказывается здесь недостаточным.

Поэтому целесообразным представляется принятие по данным вопросам в каждой образовательной организации, и прежде всего в вузах, специального локального нормативного акта.

#### *Список литературы*

1. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», ст. 1 // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

2. См., например: Приказ Минобрнауки России от 28.07.2003 г. № 3177 «Об утверждении примерной формы договора на оказание платных образовательных услуг в сфере профессионального образования»; Приказ Минобрнауки России от 10.07.2003 г. № 2994 «Об утверждении Примерной формы договора об оказании платных образовательных услуг в сфере общего образования»; Примерная форма договора об оказании платных образовательных услуг индивидуальным предпринимателем (Приказ Минобрнауки РФ от 10.07.2003 г. № 2994); Примерная форма договора об оказании платных образовательных услуг негосударственными образовательными организациями (Приказ Минобрнауки РФ от 10.07.2003 г. № 2994).

3. Российская газета. 2013. № 136 (26 июня).

---

**NEW APPROACHES TO THE PROCEDURE OF CREATION AND TERMINATION  
OF EDUCATIONAL RELATIONS**

*A.V. Petrov, M.K. Gorbatova*

The article discusses the grounds and procedure for creation and termination of educational relations in accordance with the new Federal Law No. 273-FZ of 29.12.2012 «On Education in the Russian Federation».

*Keywords:* Federal Law No. 273-FZ of 29.12.2012 «On Education in the Russian Federation», education providers, relations in the field of education, grounds for creation, change and termination of educational relations.