

УДК: 349.3

# Реализация дополнительных гарантий права на образование детей, оставшихся без попечения родителей

**Аннотация.** Статья посвящена правовому регулированию реализации дополнительных гарантий права на образование детей-сирот, а также детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из числа детей-сирот, оставшихся без попечения родителей. В работе подробно изучен Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», оценены меры социальной защиты данной категории граждан, обращено внимание на имеющиеся в данной сфере проблемы. В статье поднимается вопрос о соотношении понятий «минимальный размер оплаты труда» и «прожиточный минимум», а также о соответствии практики государства заявленному в Конституции статусу социального.

**Ключевые слова:** социальное государство; дети-сироты; прожиточный минимум; минимальный размер оплаты труда; право на образование; академический отпуск; государственное обеспечение; льготы.

**Abstract.** The article is devoted to legal regulation of realization of additional guarantees the right to education of children left without care, as well as people of the number of children without parental care. The paper studied in detail by federal law from December 21, 1996 № 159-FZ „On additional guarantees for the social support of orphans and children left without parental care”, assessed the measures of social protection of this category of citizens, drew attention to the existing in this area Problems. The article raises the question of the relationship between the concepts of minimum wage and cost of living, as well as the compliance of the Russian Federation „statement” in the Constitution of its definition as a social.

**Keywords:** social state; orphaned children; cost of living; minimum monthly wage; right to education; academic leave; social security; benefits.



**Рюмин А.Р.,**

студент юридического факультета  
Финансового университета

✉ andre-ryumin@mail.ru

**П**роблемы государства, позиционирующего себя как социальное, всегда актуальны. Многие ученые выражали свою точку зрения по этому вопросу. Так, экономист В.Н. Лексин обращал внимание на сложность и неоднозначность понятия «социальное государство», отмечая при этом, что «социальное государство часто предстает

перед исследователем, ищущим строгой определенности, неким фантомом, по сравнению с которым даже «зрелый социализм» или «цивилизованное государство» кажутся реально осязаемыми. Фантомную зыбкость «социальному государству» придает и то обстоятельство, что его частные детали (социальные функции, институты и т.п.) вполне зримы, но попытки материализовать из них нечто универсально смысловое до сих пор оказывались мало результативными» [1].

Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, которые обеспечивают гражданам достойную жизнь, а также свободное развитие [2]. Это закреплено в Основном зако-

Научный руководитель: **Вильская Н.В.**, старший преподаватель кафедры «Конституционное и международное право».

не нашей страны – Конституции Российской Федерации. Назначение социального государства заключается в проведении политики, которая направлена на создание условий для достойной жизни каждой категории населения за счет эффективного перераспределения государственных доходов. Эта политика государства в первую очередь направлена на незащищенные слои населения, например, пенсионеров, инвалидов, детей-сирот. Государство осуществляет меры поддержки наиболее уязвимых слоев населения. К этим мерам относятся:

- предоставление социальных услуг;
- установление различных льгот;
- назначение выплат – пенсий, пособий

и т.д.

В данной работе нам бы хотелось раскрыть проблемы правового регулирования мер социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот, оставшихся без попечения родителей, которые обучаются в высшем учебном заведении.

Согласно Федеральному закону от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон «О дополнительных гарантиях»), детьми, оставшимися без попечения родителей, признаются лица в возрасте до 18 лет, которые остались без попечения единственного родителя или обоих родителей в связи:

- с лишением их родительских прав, ограничением их в родительских правах;
- признанием родителей безвестно отсутствующими, недееспособными (ограниченно дееспособными);
- объявлением родителей судом умершими;
- установлением судом факта утраты лицом попечения родителей, отбыванием родителями наказания в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы;
- нахождением в местах содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, уклонением родителей от воспитания своих детей или от защиты их прав и интересов;
- отказом родителей взять своих детей из образовательных организаций, медицинских

организаций, организаций, оказывающих социальные услуги;

- а также в случае, если единственный родитель или оба родителя неизвестны [3].

К лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, относятся лица в возрасте от 18 до 23 лет, у которых, когда они находились в возрасте до 18 лет, умерли оба или единственный родитель, а также которые остались без попечения единственного или обоих родителей. Несмотря на объективно обусловленную разницу в использовании терминологии, меры государственной поддержки в отношении обозначенных категорий граждан, предусмотренные действующим законодательством, одинаковы.

Согласно Федеральному закону «О дополнительных гарантиях», устанавливается ряд мер социальной защиты данной категории граждан. В первую очередь нужно отметить, что согласно закону все предусмотренные дополнительные гарантии для детей, оставшихся без попечения (за исключением лиц, обучающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях), являются обязательствами субъектов Российской Федерации.

Итак, именно на проблемах, возникающих при исполнении данных гарантий, нам бы хотелось остановиться.

Для начала нужно отметить, что на основании Федерального закона «О дополнительных гарантиях» дети, оставшиеся без попечения родителей, а также лица из числа детей, оставшихся без попечения родителей (далее – указанная категория граждан), имеют право на получение высшего образования за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. В этой части необходимо отметить, что на основании документа, подтверждающего их принадлежность к данной категории лиц, дети, оставшиеся без попечения родителей, а также лица из числа детей, оставшихся без попечения родителей, зачисляются на полное государственное обеспечение до завершения обучения. Данное право сохраняется за ними вплоть до достижения возраста 23 лет.

Здесь же необходимо подчеркнуть, что согласно законодательству, данное право сохраняется до окончания обучения. То есть указан-

ная категория граждан может поступить в высшее учебное заведение в 22 года и сохранять за собой это право вплоть до 26 лет.

Для более полного понимания ситуации необходимо раскрыть содержание понятия «полное государственное обеспечение». Законодатель определяет его в статье первой Федерального закона «О дополнительных гарантиях». Итак, полное государственное обеспечение – это предоставление указанной категории граждан бесплатного питания, бесплатного комплекта одежды, обуви и мягкого инвентаря, бесплатного общежития и бесплатного медицинского обеспечения или возмещение их полной стоимости. На основании правил приема в вузы, которые устанавливаются Министерством образования и науки каждый год, указанная категория граждан имеет право на первоочередное зачисление в вуз [4].

Также нужно отметить, что указанная категория граждан имеет право на сохранение стипендии в случае предоставления им академического отпуска по медицинским показаниям. Однако судебная практика показывает, что в данной части есть правовой пробел. Согласно приказу Министерства образования и науки академический отпуск предоставляется студенту «в связи с невозможностью освоения образовательной программы среднего профессионального или высшего образования в организации, осуществляющей образовательную деятельность, по медицинским показаниям, семейным и иным обстоятельствам на период времени, не превышающий двух лет» [5]. Мы видим, что согласно приказу перечень причин, по которым предоставляется академический отпуск, является открытым. Соответственно, по-нашему мнению, и в Федеральном законе «О дополнительных гарантиях» данный перечень необходимо сделать открытым. То есть обучение на полном государственном обеспечении, а также положенные льготы должны сохраняться. Более того, регионы эту путаницу усложняют, принимая локальные нормативные акты, которые предусматривают дополнительные выплаты указанной категории граждан, что идет вразрез с правилами, установленными Федеральным законом.

Примером такой путаницы может считаться иск гражданина И.А. Федулова к Отделу

опеки и попечительства Министерства образования Московской области, Министерству образования Московской области [6]. В данном деле речь идет о Постановлении губернатора Московской области от 2 октября 2003 г. № 191-ПГ о «Стипендии губернатора Московской области детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из их числа, обучающимся в образовательных учреждениях среднего и высшего профессионального образования» (далее – Постановление губернатора). Истец ушел в академический отпуск в связи с призывом в ряды Вооруженных сил Российской Федерации с выплатой государственной социальной стипендии и государственной академической стипендии на период нахождения в академическом отпуске. Однако приказом Министерства образования и науки выплата стипендии губернатора Московской области была ему прекращена. Поскольку в Федеральном законе «О дополнительных гарантиях» прямо не предусмотрено, что в случае предоставления академического отпуска не по медицинским причинам все гарантии и выплаты прекращаются, значит, можно предположить, что выплаты в данном случае будут производиться в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации или локальными актами образовательной организации. В данном случае в Постановлении губернатора было предусмотрено единственное основание прекращения данной стипендии – отчисление из высшего учебного заведения. Таким образом, министерство совершило ошибку, иск И.А. Федулова был удовлетворен.

Конечно, не нужно забывать о выплатах указанной категории граждан. Помимо государственной академической стипендии, которая начисляется по результатам промежуточной аттестации, и государственной социальной стипендии, которая начисляется всегда, указанная категория граждан имеет право на ежегодное пособие на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей. Размер и порядок начислений данного пособия устанавливается законами субъектов Российской Федерации. Также указанная категория граждан получает средства на ежедневное питание и на разовое приобретение одежды и мягкого

инвентаря. Хотелось бы на примере Москвы применить здесь простую математику [7]:

- средства на питание – 200 руб. в день, 6 000 руб. в месяц;
- средства на одежду (один раз в год) – 34 300 руб. на 2015 год;
- средства на канцтовары и учебную литературу (один раз в год) – 6030 руб.;
- государственная социальная стипендия – 2010 руб. в месяц [8].

Таким образом, указанная категория лиц в среднем получает в год 136 000 руб., в месяц выходит около 11 000 руб., а без учета единовременных выплат – 8000 руб. Правительством Москвы на IV квартал 2014 г. был установлен прожиточный минимум в размере 12 542 руб. Минимальный размер оплаты труда в 2014 г. составил 5 554 руб. Таким образом, данная сумма даже не достигает прожиточного минимума, однако превышает минимальный размер оплаты труда. В итоге студент на государственном обеспечении автоматически оказывается за чертой бедности?

Необходимо разграничить, какому минимальному размеру должно соответствовать обеспечение указанной категории граждан? Должен ли это быть минимальный размер оплаты труда или речь должна идти о других эквивалентах некоего «минимума достойного существования»?

Обратимся к действующему законодательству. В соответствии со статьей 3 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» он применяется для регулирования оплаты труда и определения размеров пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, а также для иных целей обязательного социального страхования [9]. Применение минимального размера оплаты труда для других целей не допускается. Таким образом, можно сделать вывод, что «минимумом достойного существования» минимальный размер оплаты труда не является.

Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» вводит понятие потребительской корзины (необходимый для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности минимальный набор продуктов питания, а также непродовольственные товары и услуги, стоимость которых

определяется в соотношении со стоимостью минимального набора продуктов питания), исходя из ее «размера» устанавливает понятие прожиточного минимума, который назначается как в целом по Российской Федерации, так и по отдельным ее субъектам [10]. Таким образом, искомым определением, с которым необходимо соотносить величину среднемесячных выплат указанной категории граждан, должно быть определение прожиточного минимума. Вместе с тем ситуация, когда российский законодатель оперирует сразу несколькими терминами, внося путаницу в понятие необходимого минимума средств к существованию, представляется не вполне логичной. Кроме того, на наш взгляд, российские граждане в целом и рассматриваемая нами целевая категория не должны быть поставлены в такие условия, когда установленная величина минимального размера оплаты труда ниже величины прожиточного минимума.

Зададим вопрос: что же делать указанной категории граждан? Как вариант, можно устроиться на работу. Но, к сожалению, совмещать работу и учебу на очной форме обучения не всегда представляется возможным. А в Федеральном законе «О дополнительных гарантиях» указано, что право на полное государственное обеспечение предоставляется только лицам, обучающимся на очной форме обучения. А позиция большинства вузов такова, что работа не является уважительной причиной отсутствия на учебных занятиях. С другой стороны, указанная категория граждан может обратиться за материальной помощью в родной вуз. Однако не во всех вузах есть нормативные акты, которые бы регулировали предоставление такой формы поддержки указанной категории граждан.

А как обстоят дела с налогообложением указанных сумм материальной помощи? В соответствии со статьей 217 Налогового кодекса Российской Федерации не подлежат налогообложению (освобождаются от налогообложения) стипендии учащихся, студентов, аспирантов, ординаторов, адъюнктов или докторантов учреждений высшего профессионального образования или послевузовского профессионального образования [11]. Суммы материальной помощи, а также, например, выплаты

старостам учебных групп не подпадают под определение стипендий, следовательно, расцениваются как обычные доходы граждан и не освобождаются от налогообложения.

На наш взгляд, это представляется не вполне справедливо: студенты, в том числе указанная категория граждан, обучаясь на очной форме, не могут полноценно трудиться, вузы, стремясь оказать им поддержку, выделяют и без того сравнительно небольшие суммы, а те в дальнейшем еще и подпадают под налог на доходы физических лиц (НДФЛ) в размере 13 процентов. Логично понимать природу налога, в том числе и налога на доходы физических лиц как ограничение конституционного права граждан на собственность, как, например, в своей статье «Обязанность по уплате налогов и сборов как ограничение права собственности: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации» рассматривала налоги Ю.Е. Курилюк [12]; как некое перераспределение финансовых средств, когда граждане, обеспечивая себя и получая доход, часть его отдают государству на выполнение его функций, в том числе функции социальной. Но почему в таком перераспределении должны участвовать незащищенные категории населения?

На наш взгляд, основной проблемой реализации дополнительных гарантий указанной категории граждан является халатность некоторых руководителей образовательных учреждений. Так, судебная практика демонстрирует немалое количество дел, когда указанная категория граждан заявляет иски с требованиями о взыскании с образовательного учреждения денежных средств, которые причитаются истцам в соответствии с Федеральным законом «О дополнительных гарантиях». Примером такого дела может считаться иск выпускника ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет» гражданина М.Г. Гагиева к данной образовательной организации. Истец несколько раз обращался к ректору университета с заявлением о зачислении его на полное государственное обеспечение, так как на момент поступления ему не было 18 лет, его отец умер, а мать являлась инвалидом первой группы. Ответчик отказывался удовлетворить требования истца, заявляя, что он, во-первых, является ненадлежащим ответчиком и что истцом пропущен

срок исковой давности. Однако истцом было представлено решение суда, по которому он был признан гражданином, относящимся к лицам, оставшимся без попечения родителей. Суд разъяснил ответчику, что выплаты сумм по полному государственному обеспечению являются расходными обязательствами Российской Федерации в соответствии с п. 5.5.2. Постановления правительства «О Министерстве образования и науки РФ». Минобрнауки осуществляет полномочия и функции учредителя в отношении подведомственных организаций, является главным распорядителем бюджетных средств на осуществление образовательной деятельности образовательных учреждений, в том числе расходов на осуществление мер социальной поддержки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей [13]. Распорядителем бюджетных средств по осуществлению расходов, необходимых для предоставления мер социальной поддержки лицам указанной категории граждан, является образовательное учреждение, то есть ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет». Учитывая все обстоятельства, суд обязал ответчика исполнить иски требования истца в полном размере.

С учетом вышеперечисленных проблем хотелось бы предложить следующие варианты решения вопросов, связанных с реализацией дополнительных гарантий на образование детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей, оставшихся без попечения родителей:

1. В вопросе об академическом отпуске, предоставляемом указанной категории граждан, внести изменения в пункт 9 статьи 6 Федерального закона «О дополнительных гарантиях», закрепив в нем, как это установлено Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) от 13 июня 2013 г. № 455 «Об утверждении порядка и оснований предоставления академического отпуска обучающимся», что стипендия и полное государственное обеспечение сохраняются за указанной категорией граждан при любых основаниях академического отпуска, поскольку, как это указано в упомянутом приказе Минобрнауки, академический отпуск может быть предоставлен только при невозможности освоения образовательной программы

(подтвержденной документально), а не при любом желании студента.

2. Установить ежемесячные выплаты указанной категории граждан не ниже прожиточного минимума в регионе с учетом единоразовых выплат на одежду, мягкий инвентарь, письменные принадлежности и учебную литературу.

3. Ужесточить контроль за выплатами указанной категории граждан, особенно в региональных вузах, а также рассмотреть возможность применения мер административной ответственности к руководителям образовательных организаций в случаях неправомерного отказа в выплатах.

4. Внести изменения в статью 217 Налогового кодекса Российской Федерации, дополнив перечень выплат, которые освобождаются от налогообложения налогом на доходы физических лиц, суммами материальной помощи, выплачиваемой студентам, а также иными выплатами, устанавливаемыми вузами в их отношении.

Для того чтобы Россия стала подлинно социальным государством, сделано уже немало, однако предстоит сделать еще больше. Необходимо решить ряд указанных проблем в реализации прав указанной категории граждан. Однако здесь же возникает вопрос: не нужно ли стимулировать у указанной категории граждан желание устроиться на работу и зарабатывать средства для своего существования самостоятельно? Может, правильнее было бы оказывать помощь и поддержку именно в трудоустройстве? Ведь, по сути, граждане указанной категории являются иждивенцами государства. И они официально могут находиться в этой категории вплоть до достижения ими 26-летнего возраста. Вопрос о том, какое решение более рационально, предстоит решить законодателю.

## Литература

1. Лексин В.Н. Пространство власти и мир человека // Мир России. 2005. № 3. С. 41.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) ст. 7 // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
3. Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», ст. 1, 6 // Собрание законодательства РФ. 23.12.1996. № 52. Ст. 5880.

4. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) от 28 июля 2014 г. № 839, г. Москва, «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры на 2015/16 учебный год» // Российская газета. № 199. 03.09.2014.
5. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) от 13 июня 2013 г. № 455 «Об утверждении порядка и оснований предоставления академического отпуска обучающимся» // Российская газета. № 142. 03.07.2013.
6. Решение Егорьевского городского суда Московской области от 10 июля 2015 г. по делу № 2–1542/2015 «Иск Федулова И.А. к Отделу опеки и попечительству Министерства образования Московской области, Министерству образования Московской области о взыскании суммы невыплаченной стипендии» // Документ опубликован на электронном ресурсе <http://судебныерешения.рф/bsr/case/7472070>.
7. Письмо от 14 января 2014 г. № 04–10 Департамента бюджетного процесса, учета и отчетности Министерства образования и науки «О порядке предоставления публичных обязательств в 2014 году» // Документ опубликован не был. Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
8. Постановление Правительства РФ от 10.10.2013 № 899 (с изм. от 04.04.2014) «Об установлении нормативов для формирования стипендиального фонда за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета» // Собрание законодательства РФ. 21.10.2013. № 42. Ст. 5360.
9. Федеральный закон от 19.06.2000 № 82-ФЗ (ред. от 01.12.2014) «О минимальном размере оплаты труда» // Собрание законодательства РФ. 26.06.2000. № 26. Ст. 2729.
10. Федеральный закон от 24.10.1997 № 134-ФЗ (ред. от 03.12.2012) «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 27.10.1997. № 43. Ст. 4904.
11. «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 07.08.2000. № 32. Ст. 3340.
12. Курилюк Ю.Е. Обязанность по уплате налогов и сборов как ограничение права собственности: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Финансовое право. № 7. 2015. С. 15–19.
13. Постановление Правительства РФ от 03.06.2013 № 466 «О Министерстве образования и науки РФ» // Собрание законодательства РФ. 10.06.2013. № 23. Ст. 2923.