

Заключение
по проектам постановлений Правительства Российской Федерации
«О целевом обучении по образовательным программам среднего
профессионального и высшего образования» и
«Об утверждении правил оказания платных образовательных услуг»

Авторы: Проректор по воспитательной работе и организации приема СПбГУ
А.В. Бабич

Заведующий кафедрой конституционного права, декан Юридического факультета
СПбГУ
к.ю.н. С.А. Белов

1. В проект Постановления Правительства Российской Федерации «О целевом обучении по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования» (далее – Постановление о целевом обучении) представляется необходимым внести следующие изменения:

1.1. В Государственной Думе Российской Федерации в третьем чтении рассматривается проект федерального закона № 868839-7, который предусматривает внесение изменений в статью 71.1 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании), предполагающих исключение требования об установлении Правительством Российской Федерации перечня специальностей, направлений подготовки, по которым определяется квота приема на целевое обучение (далее – квота), а также определение последствий неисполнения организацией, осуществляющей образовательную деятельность и являющейся заказчиком целевого обучения, обязательства по трудоустройству гражданина. Необходимо учесть данные нормы, предлагаемые для введения, в Постановлении о целевом обучении.

1.2. Форма договора о целевом обучении по образовательным программам среднего профессионального или высшего образования, утверждаемая Постановлением о целевом обучении, не различается в зависимости от того, заключается ли договор с гражданином, поступающим на обучение для предоставления возможности приема на места в пределах квоты, или же с обучающимся. Вместе с тем, подобная дифференциация видится обоснованной и необходимой, поскольку именно поступление на места в пределах квоты обуславливает значительный объем взаимных прав и обязанностей сторон согласно Постановлению о целевом обучении. В ситуации, когда договор о целевом обучении заключается с лицом, уже осваивающим образовательную программу, определение содержания соответствующего договора должно осуществляться, прежде всего, сторонами в установленных Законом об образовании пределах при минимальном регулировании соответствующих отношений на подзаконном уровне.

Кроме того, необходимо установить различную степень регламентации в Постановлении о целевом обучении отношений в сфере целевого обучения для лиц, поступающих на обучение за счет средств бюджетов всех уровней, и для тех, кто планирует учиться (учится) по договорам на обучение за счет средств физических или

юридических лиц. В отношении последней категории целесообразно ограничиться и в Типовой форме договора, и в Положении установлением в качестве обязательных для сторон только тех нормативных положений, которые прямо предусмотрены в статье 56 Закона об образовании. Любые дополнительные ограничения свободы договора в этом случае можно рассматривать как чрезмерные и входящие в противоречие принципам реформы контрольно-надзорной деятельности (с учетом положений проекта Федерального закона «Об обязательных требованиях»).

Так, например, видится не в полной мере обоснованным императивное возложение на организацию без государственного (муниципального) участия при заключении договора с обучающимся гражданином обязанности обеспечивать его трудоустройство при детализированном описании условий трудоустройства согласно разделу III формы договора о целевом обучении. Представляется, что организация и гражданин по взаимному согласованию должны иметь возможность определить в договоре любой иной перечень характеристик, связанных с осуществлением трудовой деятельности.

Кроме того, в случае заключения договора с обучающимся целесообразно предусмотреть возможность заказчика обоснованно отказаться от исполнения обязанности по трудоустройству без выплаты компенсации гражданину. Основанием такого отказа могут быть, например, результаты аттестации лица, завершившего освоение образовательной программы, при приеме на работу. Данная аттестация должна проводиться с учетом предполагаемой трудовой функции и содержания должностных обязанностей и с методической точки зрения давать возможность объективно оценить наличие либо отсутствие у гражданина, окончившего обучение, способностей решать профессиональные задачи. Если аттестация не пройдена гражданином успешно, заказчик должен иметь право отказаться от исполнения обязанности по трудоустройству без привлечения к ответственности за такой отказ в виде выплаты компенсации. Подобные дополнения видится необходимым инициировать для внесения в часть 5 статьи 56 Закона об образовании, а также включить в разделы II, III и IV Положения о целевом обучении по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования (далее – Положение).

1.3. Как следует из пункта 2 Правил установления квоты приема на целевое обучение по образовательным программам высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, которое предлагается утвердить Постановлением о целевом обучении, квота устанавливается по специальностям, направлениям подготовки высшего образования и утверждается распоряжением Правительства Российской Федерации, издаваемым ежегодно. На основании определенной Правительством Российской Федерации доли мест для приема на целевое обучение рассчитывается количество мест в рамках квоты для приема в конкретные организации, осуществляющие образовательную деятельность. Необходимо отметить, что опыт приема на обучение на 2019/2020 учебный год продемонстрировал значительное превышение количества мест в пределах квоты над количеством лиц, принявших участие в конкурсе для поступления на целевое обучение.

Учитывая, что прием на целевое обучение является важным инструментом обеспечения российской экономики кадрами, представляется необходимым включить

в раздел VI Положения норму, согласно которой устанавливается обязанность федеральных органов исполнительной власти и высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации проводить мероприятия для привлечения контингента поступающих на места в пределах квоты, то есть для заключения данными органами власти и (или) подведомственными им организациями договоров о целевом обучении с поступающими.

1.4. Пункт 3 Положения содержит существенные условия договора о целевом обучении по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования. Необходимо отметить, что указанные существенные условия содержатся в части 2 статьи 56 Закона об образовании, таким образом, в Положении имеет место дублирование Закона об образовании, что представляется необоснованным и необходимым для исключения. Кроме того, в пункте 8 Положения воспроизводится норма части 3 статьи 56 Закона об образовании, однако отсутствует указание на то, что организация, осуществляющая образовательную деятельность, включается в число сторон договора о целевом обучении наряду с гражданином, как это отмечено в части 3 статьи 56 Закона об образовании. Также видится необходимым исключить из Положения дублирование, которое имеет место в пункте 36 по отношению к части 5 статьи 56 Закона об образовании.

1.5. Согласно части 1 статьи 71.1 Закона об образовании право на прием на целевое обучение по образовательным программам высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в пределах установленной квоты имеют граждане, которые в соответствии со статьей 56 Федерального закона заключили договор о целевом обучении с органами власти, местного самоуправления, организациями с государственным (муниципальным) участием или организациями оборонно-промышленного комплекса.

Существенными условиями договора о целевом обучении являются обязательства заказчика по трудоустройству гражданина, заключившего договор о целевом обучении, не позднее срока, установленного договором о целевом обучении, с указанием места осуществления трудовой деятельности в соответствии с квалификацией, полученной в результате освоения образовательной программы. При том, что стороной договора о целевом обучении может являться работодатель, ответственность за неисполнение обязанности по трудоустройству гражданина возлагается только на заказчика.

Следует отметить, что Законом об образовании устанавливаются виды заказчиков целевого обучения, но не работодателей, что может привести к заключению договоров, в соответствии с которыми трудоустройство гражданина будет осуществляться не в орган государственной власти, орган местного самоуправления, организацию с государственным (муниципальным) участием или организацию, обеспечивающую обороноспособность Российской Федерации, таким образом, трудовая деятельность данного гражданина не будет связана с решением задач в интересах государства, что представляется необоснованным ввиду первоначального приема гражданина на обучение за счет бюджетных ассигнований в рамках отдельного потока поступающих и связанной с этим более выгодной конкурсной ситуацией.

В связи с изложенным видится необходимым определить в разделе VI Положения виды работодателей, которые могут являться стороной договора о целевом обучении, используемого для поступления на места в пределах квоты, как это сделано в отношении заказчиков целевого обучения.

1.6. В соответствии с пунктом 10 Положения в договоре о целевом обучении указывается одно из перечисленных условий определения места осуществления трудовой деятельности. Одновременно, Законом об образовании предусмотрено, что выплата компенсации гражданину при неисполнении заказчиком обязанности обеспечить трудоустройство определяется кратно в зависимости от среднемесячной начисленной заработной платы в соответствующем субъекте Российской Федерации, на территории которого он должен был быть трудоустроен. Необходимо, как представляется, дополнить пункт 10 Положения указанием на то, что в случае отсутствия в договоре упоминания о работодателе, следует с учетом требований пункта 47 Положения определить в договоре о целевом обучении территорию субъекта (субъектов) Российской Федерации для возможности расчета размера компенсации гражданину.

1.7. Согласно пункту 14 Положения договором о целевом обучении устанавливается период времени, до истечения которого гражданин обязан заключить трудовой договор с заказчиком или работодателем после отчисления гражданина в связи с получением образования (завершением обучения) из организации, осуществляющей образовательную деятельность. Вместе с тем, из части 2 статьи 56 Закона об образовании следует, что данной обязанности гражданина должна корреспондировать обязанность заказчика обеспечить заключение с гражданином соответствующего трудового договора. Таким образом, положение о наличии подобной обязанности заказчика следует включить в пункт 14 Положения.

1.8. Пунктом 16 Положения предусмотрено расторжение договора по соглашению сторон с освобождением от ответственности за неисполнение обязательств. Видится необходимым дополнение данного положения указанием на то, что при включении организации, осуществляющей образовательную деятельность, в число сторон договора его расторжение возможно только по волеизъявлению гражданина и заказчика. Кроме того, следует дополнить пункт 16 Положения указанием на то, что предусмотренное правило не распространяется на договоры, в соответствии с которыми гражданин поступил на целевое обучение в пределах квоты, со ссылкой на пункт 52 Положения.

1.9. Согласно пункту 17 Положения договор о целевом обучении может содержать иные условия, не ухудшающие положения сторон по сравнению с установленным законодательством Российской Федерации. Не в полной мере понятно, какие условия могут рассматриваться в качестве не ухудшающих положение, следует ли из указанного пункта невозможность принятия сторонами на себя каких-либо иных, не предусмотренных Постановлением о целевом обучении обязательств. Следует дополнить пункт 17 Положения нормами, содержащими описание таких условий.

1.10. Положение предусматривает особенности приема на целевое обучение только в части программ высшего образования, установление квоты приема на целевое обучение по основным образовательным программам среднего профессионального образования не предусмотрено.

На основании пункта 43 Порядка приема на обучение по образовательным программам среднего профессионального образования, утвержденного Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 23.01.2014 № 36, в случае превышения количества поступающих над количеством мест за счет бюджетных ассигнований ранжирование осуществляется, в первую очередь, на основании результатов освоения поступающими общеобразовательной программы, наличие же договора о целевом обучении учитывается во вторую очередь, что может привести к ситуации, когда лица, заключившие договор о целевом обучении, не будут зачислены для освоения программ среднего профессионального образования.

Сложившаяся ситуация, при которой предусмотрено квотирование мест для приема на целевое обучение по программам высшего образования и отсутствует квотирование применительно к программам среднего профессионального образования, представляется необоснованной, учитывая, что кадровое обеспечение экономики, которое может быть эффективно осуществлено путем привлечения лиц, прошедших целевое обучение, особенно важно в отраслях, имеющих высокую потребность в квалифицированных рабочих, служащих и специалистах среднего звена.

Таким образом, представляется необходимым внести в Положение раздел, касающийся особенностей приема на целевое обучение по образовательным программам среднего профессионального образования, а также включить в Постановление правила установления квоты приема на целевое обучение по образовательным программам среднего профессионального образования, предварительно инициировав внесение соответствующих дополнений в Закон об образовании.

2. По проекту постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» представляется необходимым отметить следующее:

2.1. Согласно пояснительной записке предусматривается переиздание действующего Постановления Правительства Российской Федерации от 15.08.2013 № 706 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» (с последующими изменениями и дополнениями), однако в предложенный проект Правил оказания платных образовательных услуг включена новая норма (пункт 5), согласно которой разработка порядка определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федерального бюджетного учреждения, оказываемые им сверх установленного государственного задания, в части предоставления платных образовательных услуг осуществляется органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя федерального бюджетного учреждения, с учетом общих требований к порядку определения стоимости платных образовательных услуг, предоставляемых организациями, осуществляющими образовательную деятельность за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, утверждаемых Министерством науки и высшего образования Российской Федерации.

Как видится, проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» должен рассматриваться одновременно с проектом вышеуказанного нормативного правового акта Министерства науки и высшего образования Российской Федерации об общих

требованиях к порядку определения стоимости платных образовательных услуг, предоставляемых организациями, осуществляющими образовательную деятельность за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

2.2. В соответствии с пунктом 11 Правил оказания платных образовательных услуг исполнитель обязан довести до заказчика информацию, содержащую сведения о предоставлении платных образовательных услуг в порядке и объеме, которые предусмотрены Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей» и Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации».

Видится необходимым исключить упоминание Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» в связи с тем, что действие федеральных законов и их применение к тем или иным правоотношениям не может определяться подзаконными нормативно-правовыми актами. Именно поэтому представляется необоснованным введение подзаконным нормативным правовым актом, которым является постановление Правительства Российской Федерации, обязанности исполнителя знакомить заказчика с определенной информацией, объем и порядок чего предусмотрен законами, поскольку действие законов и их применение либо неприменение к тем или иным отношениям, а равно ознакомление сторон этих отношений с соответствующей информацией связано с содержанием законов, а не с требованиями подзаконных нормативных правовых актов.