

**ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ МНЕНИЕ  
ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА  
«О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН  
„ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ“  
В ЧАСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА  
ЦЕЛЕВОГО ПРИЕМА И ЦЕЛЕВОГО ОБУЧЕНИЯ»\***

**Сергей Александрович Шаронов**

*Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, Москва, Россия*

*Волжский филиал, Волгоградский государственный университет, Волжский, Россия*

*Sharonov345@mail.ru*

**Аннотация.** На основе анализа проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон „Об образовании в Российской Федерации“ в части совершенствования механизма целевого приема и целевого обучения» выражено профессиональное мнение.

**Ключевые слова:** закон об образовании, проект Федерального закона, профессиональное мнение

**Для цитирования:** Шаронов С. А. Профессиональное мнение по проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон „Об образовании в Российской Федерации“ в части совершенствования механизма целевого приема и целевого обучения» // Правопорядок: история, теория, практика. 2022. № 4 (35). С. 142–147.

**PROFESSIONAL OPINION  
ON THE DRAFT FEDERAL LAW  
“ON AMENDMENTS TO THE FEDERAL LAW  
‘ON EDUCATION IN THE RUSSIAN FEDERATION’  
IN TERMS OF IMPROVING THE MECHANISM  
OF TARGETED ADMISSION AND TARGETED TRAINING”**

**Sergey A. Sharonov**

*V. Y. Kikot' Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,*

*Moscow, Russia; Volga Branch of Volgograd State University, Volzhsky, Russia*

*Sharonov345@mail.ru*

**Abstract.** On the basis of the analysis of the project of the Federal law “About modification of the Federal law ‘About education in the Russian Federation’ regarding improvement of the mechanism of target-oriented reception and target-oriented education” the professional opinion is expressed.

**Keywords:** law on education, draft federal law, professional opinion

**For citation:** Sharonov SA. Professional opinion on the draft Federal Law “On Amendments to the Federal Law ‘On Education in the Russian Federation’ in terms of improving the mechanism of targeted admission and targeted training”. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2022;(4):142-147. (In Russ.)

---

\* О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования механизма целевого приема и целевого обучения : законопроект № 122101-8 // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/122101-8> (дата обращения: 15.06.2022).

## Введение

**Актуальность** разработки проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования механизма целевого приема и целевого обучения» (далее — Проект) не вызывает сомнений, поскольку обусловлена целой группой различного рода аспектов.

**Конституционный аспект** проявляется в трех факторах.

*Во-первых*, в воздействии Проекта на основы конституционного строя России в части свободы передвижения товаров, услуг, финансовых средств, защиты всех форм собственности (ст. 8 Конституции Российской Федерации — далее Конституция РФ). Реализация надлежащим образом названной основы становится возможной при наличии у профессиональных участников указанных отношений знаний, навыков и умений, то есть тех компетенций, которые формируются при получении соответствующего уровня образования.

*Во-вторых*, Проект направлен на реализацию гражданами и юридическими лицами своих прав в области занятия предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью, исполнение своих правомочий в области частной собственности (ст. 34 и 35 Конституции РФ). Зачастую для осуществления таких прав требуется участие лиц, обладающих соответствующими образовательными компетенциями.

*В-третьих*, Проект дает возможность многим гражданам реализовать и свое право на получение высшего образования в государственной или муниципальной образовательной организации (ч. 3 ст. 43 Конституции РФ) с учетом сложившихся социально-экономических условий.

**Гражданско-правовой аспект** проявляется в потенциальной возможности участников гражданского оборота использовать свое право собственности и другие вещные права, право на участие в корпорациях (корпоративные отношения), право интеллектуальной собственности, обеспечивать исполнение договорных и иных обязательств, посредством целевой подготовки лиц, деятельность которых с учетом полученных знаний, навыков и умений позволит осуществить перечисленные и другие частные правомочия.

Сущность **трудо-правового аспекта** заключается в повышении эффективности реализации сторонами трудового договора (работниками и работодателем) своих трудовых прав и свобод. Так наличие соответствующего образования существенно увеличивает

возможность работника в качественном исполнении своей трудовой функции, выполняемой в интересах, под контролем и управлением работодателя.

**Социальный аспект** видится в повышении эффективности социальной защиты людей, базирующейся на одной из основ конституционного строя России (ст. 7 Конституции РФ). Так наличие у гражданина среднего профессионального и высшего образования непосредственным образом влияет на повышение заработной платы, выплату пособий, пенсий, сохранение жизни и здоровья людей в процессе их трудовой и иной деятельности. Присутствие среди потенциальных обучаемых по договору о целевом обучении будущих (настоящих) матерей и отцов, содействует поддержке семьи, материнства, отцовства и детства.

**Санкционный аспект** обусловлен введением различного рода санкций, существенно сокращающих возможность для граждан России получения профессионального и высшего образования в иностранных образовательных организациях. Компенсировать потери от подобных ограничений становится возможным посредством применения договора о целевом обучении в установленных законом случаях.

Вместе с тем, несмотря на указанные и другие аспекты актуальности Проекта, его отдельные положения имеют спорный, дискуссионный, а иногда и противоречивый характер.

## О понятийном аппарате

Представленное в Проекте понятие «целевое обучение» не в полной мере согласуется с понятием «обучение», закрепленным в пункте 3 статьи 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон об образовании).

Так в Проекте под «целевым обучением» понимается «**целенаправленный процесс**» обучения по образовательным программам среднего профессионального или высшего образования, осуществляемый на основании договоров о целевом обучении» (абз. 3 стр. 1).

В тоже время согласно п. 3 ст. 2 Закона об образовании понятие «обучение» представляет собой «**целенаправленный процесс**», который направлен на «организацию деятельности обучающихся по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенцией, приобретению опыта деятельности, развитию способностей, приобретению опыта применения

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (часть I). Ст. 7598.

знаний в повседневной жизни и формированию у обучающихся мотивации получения образования в течение всей жизни».

Таким образом, если заменить термин «обучение» в контексте его толкования названными нормами Закона об образовании (как «целенаправленный процесс»), то предложенное в Проекте определение понятия будет выглядеть следующим образом: «Целевое обучение — это целенаправленный процесс **«целенаправленного процесса»** по образовательным программам среднего профессионального или высшего образования, осуществляемый на основании договоров о целевом обучении».

С учетом рассмотренной сущности термина «обучение» представляется логичным и обоснованным изложить определение понятия «целевое обучение» в следующей редакции:

«Целевое обучение — это организация деятельности обучающихся, заключивших договор о целевом обучении по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенцией, приобретению опыта деятельности, развитию способностей, приобретению опыта применения знаний в повседневной жизни и формированию у обучающихся мотивации получения образования по образовательным программам среднего профессионального или высшего образования в соответствии с условиями договора о целевом обучении».

Преимущества рассматриваемого подхода обосновываются:

1) унификацией и дальнейшим логическим применением содержательных элементов уже закрепленных в Законе об образовании понятий (в данном случае понятия «обучение»);

2) указанием на особенность правоспособности обучающегося, выражающуюся в обладании им правового положения стороны договора о целевом обучении;

3) согласованностью целевого обучения с правовой природой договора, проявляющейся в юридико-фактических свойствах соглашения, его содержательной части как правоотношения — наличие у обучающегося соответствующих прав и обязанностей, а также признанием договора в качестве дополнительного (кроме Закона об образовании и иных правовых актов) средства правового регулирования складывающихся отношений.

#### **О субъектном составе договора о целевом обучении.**

#### **Об изменениях, вносимых в часть 3 статьи 56 Закона об образовании**

На странице 2 Пояснительной записки к Проекту указывается, что «одной из основных задач системы высшего образования является

подготовка специалистов для обеспечения социально-экономического развития». В связи с этим обстоятельством не вызывает сомнений необходимость уточнения субъектного состава договора о целевом обучении. Вместе с тем, в Проекте представлена только одна из сторон договора — **«организация**, в которую будет трудоустроен гражданин в соответствии с договором о целевом обучении» (стр. 2 абз. 1).

Однако круг лиц, деятельность которых способствует укреплению основ конституционного строя России о свободном передвижении товаров, услуг, финансовых средств, защите всех форм собственности (ст. 8 Конституции РФ), а также реализации прав на занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью, включая правомочия собственника (ст. 34 и 35 Конституции РФ), является более широким и не ограничивается только органами государственной и муниципальной власти, **организациями**.

В контексте представленной редакции Проекта из потенциальных сторон договора о целевом обучении необоснованно исключены **индивидуальные предприниматели и другие лица, осуществляющие различные виды легальной профессиональной деятельности**. Их деятельность вносит существенный вклад в социально-экономическое развитие *субъектов Российской Федерации и муниципальных образований*, а внесение ими платы по рассматриваемому договору является существенной *основой* для жизнедеятельности образовательных организаций среднего профессионального и высшего образования, расположенных на соответствующих территориях.

В рассматриваемом аспекте следует обратить внимание **на два фактора**.

*Во-первых*, согласно ст. 20 Трудового кодекса Российской Федерации правовым положением работодателя (в контексте Проекта — лица, заинтересованного в целевом обучении) может обладать не только юридическое лицо (организация), но и физические лица: индивидуальные предприниматели, частные нотариусы, адвокаты, учредившие адвокатские кабинеты, и иные лица, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию. Все они вступают в трудовые отношения с работниками для достижения целей, осуществляемых ими видов деятельности. Нетрудно заметить, что зачастую эта деятельность имеет не только важное экономическое, но политическое и социальное значение для жизнедеятельности граждан и государства.

Во-вторых, исходя из смысла целевого назначения договора, динамики формирования знаний, навыков, умений и других аспектов социально-экономической (иной не запрещенной законом) деятельности граждан, не имеющий практического опыта работы, не всегда может осознавать необходимость получения соответствующего профессионального и (или) высшего образования, а также сделать выбор будущего места трудоустройства. Зачастую необходимость правильного выбора осознается именно в процессе осуществления государственной гражданской (муниципальной) службы или исполнения трудовой функции работника в сочетании с обучением в соответствующих образовательных организациях. То есть потребность лица, а равно и потенциального заказчика в заключении договора о целевом обучении может возникнуть в процессе исполнения государственной (муниципальной) службы или соответствующей трудовой функции.

Однако в настоящее время возможность заключения договора о целевом обучении (основанная на правовом акте) предусмотрена для только граждан — обучающихся и проходящих федеральную государственную гражданскую службу и обучающихся в определенных законом образовательных организациях (п. «в» ст. 2 «Положения о порядке заключения договора о целевом обучении между федеральным государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения федеральной государственной гражданской службы»)<sup>1</sup>, но не предусмотрена для граждан — обучающихся в определенных законом образовательных организациях и проходящих государственную службу в субъектах Российской Федерации, проходящих муниципальную службу или являющихся работниками у соответствующих работодателей.

В сложившейся ситуации предпочтение, отданное для отдельной группы обучающихся (в данном случае для федеральных государственных гражданских служащих) не согласуется с принципом «обеспечение права каждого человека на образование, недопустимости дискриминации в сфере образования», закрепленного в п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона об образовании.

Таким образом, представляется, что сторонами договора о целевом обучении могут быть не только граждане, поступающие или

уже обучающиеся в образовательных организациях (ч. 1 ст. 56 Закона об образовании), но и государственные гражданские служащие субъектов Российской Федерации, муниципальные служащие, работники, а также индивидуальные предприниматели и иные указанные физические лица, осуществляющие соответствующие виды легальной профессиональной деятельности и обладающие правовым положением работодателя.

В этом контексте представляется целесообразным дополнить субъектный состав рассматриваемого договора (абз. 1 стр. 2 Проекта) следующими лицами:

— гражданин, проходящий государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации, муниципальную службу — обучающийся по соответствующей образовательной программе;

— работник организации, индивидуально-предпринимателя, иного физического лица, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию — обучающийся по соответствующей образовательной программе;

— индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, выступающие заказчиками целевого обучения.

Предлагается изложить изменения, вносимые в ч. 3 ст. 56 Закона об образовании в следующей редакции:

«Стороной договора о целевом обучении наряду с гражданином, указанным в части 1 настоящей статьи, заказчиком целевого обучения и организацией, осуществляющей образовательную деятельность, может также являться организация, индивидуальный предприниматель, иные физические лица, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию, в которую (у которых) будет трудоустроен гражданин в соответствии с договором о целевом обучении.»

**Дополнительные предложения  
(вне Проекта) о субъектном составе  
договора о целевом обучении  
в контексте изменений  
части 1 и части 3 статьи 56  
Закона об образовании**

Разработчиками Проекта не предусмотрены изменения и дополнения в ч. 1 ст. 56 Закона об образовании, фактически определяющей

<sup>1</sup> О подготовке кадров для федеральной государственной гражданской службы по договорам о целевом обучении : Указ Президента РФ от 20 мая 2021 г. № 301 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 21. Ст. 3559.

перечень заказчиков по договору о целевом обучении.

Предлагается изложить ч. 1 ст. 56 Закона об образовании в следующей редакции:

«Гражданин, поступающий на обучение по образовательной программе среднего профессионального или высшего образования либо обучающийся по соответствующей образовательной программе, вправе заключить договор о целевом обучении с федеральным государственным органом, органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления, юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, иным физическим лицом, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию (далее — заказчик целевого обучения)».

**О статье 71<sup>2</sup> «Особенности приема на целевое обучение по образовательным программам высшего образования вне контрольных цифр приема» проекта**

**Часть 1**

В части 1 рассматриваемой статьи разработчиками Проекта учитываются только юридические лица и индивидуальные предприниматели (стр. 11 Проекта). Такой подход необоснованно исключает из рассматриваемой сферы договорного регулирования большое количество других лиц, например, граждан, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию.

Предлагается изложить ч. 1 ст. 71<sup>2</sup> в следующей редакции:

«Прием на целевое обучение по образовательным программам высшего образования за счет средств юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, иных физических лиц, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию осуществляется вне контрольных цифр приема».

**Пункт 1 части 4**

В качестве дополнительных критериев заявки на целевое обучение в Проекте называются «участие в олимпиадах, окончание школы с отличием и др.» (п. 1 ч. 4 ст. 71<sup>2</sup> Проекта).

Требуют уточнения и конкретизации термины «олимпиада» и «школы».

Например, в п. 1 ч. 4 ст. 71 Закона об образовании предусмотрено проведение «всероссийской олимпиады школьников», «международной олимпиады», а также указываются профили олимпиад и их соответствие специальностям и (или) направлениям подготовки, другие аспекты. Однако из текста, предложенного авторами Проекта, становится неясным о каких олимпиадах идет речь? Такое положение может привести к неоднозначному толкованию указанной правовой нормы, способствовать недобросовестной конкуренции в части получения права на заключение договора о целевом обучении для некоторых лиц, а в отдельных случаях может создать условия для коррупции.

Использование термина «школа» как единственной образовательной организации среднего общего образования не согласуется с подходом законодателя к организационно-правовой форме организаций общего среднего образования, представленным в ч. 2 и ч. 3 ст. 86 Закона об образовании. Так, наряду со «школой» к указанным образовательным организациям относятся общеобразовательные организации со специальными наименованиями (например, «президентское кадетское училище», «суворовское военное училище», «кадетская школа», «кадетский (морской кадетский) корпус» и другие). В настоящее время *далеко не все выпускники названных и других образовательных организаций продолжают обучение в соответствующих организациях федеральных органов исполнительной власти*. Следовательно, названные граждане также имеют право выступать потенциальной стороной договора о целевом обучении. Кроме того, наряду со «школами» широкое распространение получили и «гимназии». Однако императивный подход разработчиков Проекта в контексте составления заявки на целевое обучение фактически лишает выпускников названных образовательных организаций (за исключением школ) возможности заключения договора о целевом обучении.

**Часть 5**

В ч. 5 ст. 71<sup>2</sup> Проекта (стр. 12–13) *не в полной мере учитывается круг лиц*, которые могут обладать правовым положением работодателя и соответственно стороной договора о целевом обучении. В сложившейся социально-экономической ситуации, исключение из числа потенциальных заказчиков работодателей — физических лиц, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию

в некоторых случаях ограничивает их возможности по целевой подготовке квалифицированных работников, необходимых им для осуществления соответствующих видов деятельности.

На основании изложенных в настоящем мнении аспектов, предлагается изложить ч. 5 ст. 71<sup>2</sup> «Особенности приема на целевое обучение по образовательным программам высшего образования вне контрольных цифр приема» Проекта в следующей редакции:

5. «Прошедшим по конкурсу на целевое место за счет средств юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, иных физических лиц, чья профессиональная деятельность в соответствии с федеральными законами подлежит государственной регистрации и (или) лицензированию предлагается заключить договор о целевом обучении по образовательной программе высшего образования».

### Список источников

1. О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в части совершенствования механизма целевого приема и целевого обучения : законопроект № 122101-8 // Система обеспечения законодательной деятельности ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/122101-8> (дата обращения: 15.06.2022).

### КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Конфликт интересов отсутствует.

### CONFLICT OF INTEREST

There is no conflict of interest.

Дата поступления / Received: 22.07.2022.  
Дата принятия к публикации / Accepted: 30.09.2022.

---