УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРИМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Менкенов А. В.

кандидат юридических наук, начальник отдела правового обеспечения образовательной деятельности правового управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 359195, Россия, Республика Калмыкия, Целинный район, пос. Ики-Чонос, пер. Санджиева, д. 8, menkenov1988@gmail.com

УДК 351.851
ББК 67.401.121-32

Цель. Рассмотрение отдельных нормативных положений Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон № 273-ФЗ), получивших неоднозначную оценку в процессе правоприменения.

Методы. В ходе исследования применяются формально-юридический и формально-логический и сравнительно-правовой методы научного познания.

Результаты. Автором выявление противоречия в правовых нормах, регулирующих приём для прохождения государственной итоговой и промежуточной аттестации экстернов, а также факторы, способствующие нарушению положений Закона № 273-ФЗ, устанавливающих требования к договору об образовании.

Научная новизна. Автором сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства об образовании.

Ключевые слова: экстерны, государственная итоговая и промежуточная аттестация, договор об образовании.

ON SOME APPLICATION PROBLEMS OF THE FEDERAL LAW “ON EDUCATION IN THE RUSSIAN FEDERATION”

Menkenov A. V.

Candidate of Science (Law), Head of the Department of Legal Groundwork for Educational Activity of Legal Authority, the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 8 Sandzhiyeva lane, Iki-Chonos settl., Tselinniy district, Kalmykia Republic, Russia, 359195, menkenov1988@gmail.com

Purpose. Consideration of certain legal acts of the Federal law dated 29.12.2012 № 273-FL “On education in the Russian Federation” (hereafter – Law № 273-FL), that received a mixed response in law enforcement.

Methods. In the research the author used formal-legal and formal-logical and comparative-legal methods of scientific knowledge.

Results. The author identified contradictions in legal norms, regulating admission for taking state final and intermediate appraisal system of externs, and factors facilitating violation of Law provisions№ 273-FL, determining requirements to the contract of education.

© Менкенов А. В., 2015

Scientific novelty. The author formulated specific proposals concerning the improvement of education legislation.

Key words: externs, state final and intermediate appraisal system, education agreement.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон № 273-ФЗ) [1] был принят взамен претерпевших многочисленные изменения Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» [2] и Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании в Российской Федерации» [3]. В отличие достаточно рамочного Закона Российской Федерации «Об образовании» Закон № 273-ФЗ интегрировал в себе как общие положения, так и положения, регулирующие отношения в отдельных подсистемах образования (дошкольное, общее, среднее профессиональное, высшее образование).

В пояснительной записке «К проекту Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» [4] в качестве целей его разработки были заявлены установление системного и функционально более полного правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере образования, повышение эффективности механизма правового регулирования, обеспечение стабильности и преемственности в развитии системы образования и ее законодательных основ.

Полагаем, что заявленные цели не были достигнуты в полном объёме.

Так, правоприменители сталкиваются с рядом проблем при применении отдельных положений Закона № 273-ФЗ.

1. В частности, частью 3 ст. 34 Закона № 273-ФЗ закреплено право лиц, осваивающих основную образовательную программу в форме самообразования или семейного образования либо обучавшиеся по не имеющей государственной аккредитации образовательной программе, пройти экстерном промежуточную и государственную итоговую аттестацию в организации, осуществляющей образовательную деятельность по соответствующей имеющей государственную аккредитацию образовательной программе. Указанные лица, не имеющие основного общего или среднего общего образования, вправе пройти экстерном промежуточную и государственную итоговую аттестацию в организации, осуществляющей образовательную деятельность по соответствующей имеющей государственную аккредитацию основной общеобразовательной программе, бесплатно.

Из буквального толкования указанных нормативных положений следует, что право бесплатного прохождения экстерном промежуточной или государственной итоговой аттестации экстерном предоставлено лишь лицам, имеющие основное общее или среднее общее образование. Соответственно промежуточную или государственную итоговую аттестацию по основным образовательным программам среднего профессионального или высшего образования лица, осваивающих основную образовательную программу в форме самообразования или семейного образования либо обучавшиеся по не имеющей государственной аккредитации образовательной программ, вправе пройти возмездно, путём оплаты услуг соответствующей образовательной организации.

Однако системное толкование положений Закона № 273-ФЗ приводит нас к противоположному выводу. Так, ч. 1 ст. 33 относит экстернов (лиц, зачисленных в организацию, осуществляющую образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам, для прохождения промежуточной и государственной итоговой аттестации) к обучающимся образовательной организации. В вышеупомянутой части 3 ст. 34 Закона № 273-ФЗ закреплено, что при прохождении аттестации экстерны пользуются академическими правами обучающихся по соответствующей образовательной программе.

В ч. 7 ст. 58 Закона № 273-ФЗ закреплено, что взимание платы с обучающихся за прохождение промежуточной аттестации не допускается. Аналогичные положения закреплены в ч. 8 ст. 59 в части запрета взимания платы с обучающихся при прохождении ими государственной итоговой аттестации.

Анализ выше названных нормативных положений Закона № 273-ФЗ позволяет сделать вывод, что со всех экстернов взимание платы за прохождение промежуточной или государственной итоговой аттестации не допускается.

Таким образом, имеет место коллизия положений ч. 3 ст. 34, с одной стороны, и ч. 7 ст. 58 и ч. 8 ст. 59 Закона № 273-ФЗ, с другой.

Как правило, для разрешения коллизий между правовыми нормами одного и того же нормативного правового акта используется принцип lex specialis derogat generali (специальный закон отменяет (вытесняет) общий закон), суть которого сводится к тому, что в случае конкуренции норм общего (generalis) и специального (specialis) характеров предпочтение при толковании и применении должно отдаваться специальным нормам [5, С. 8].

Однако применение данного принципа при разрешении вопроса о допустимости взимания платы за прохождение промежуточной и итоговой государственной аттестации экстернами, имеющими среднее профессиональное или высшее образование, представляется затруднительным, в виду отсутствия в Законе № 273-ФЗ деления на общую и особенную часть. Более того, по мнению автора, как положения ст. 34 (Основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования), так и положения ст. ст. 58 (Промежуточная аттестация) и 59 (Итоговая аттестация) подлежат отнесению к общим нормам Законе № 273-ФЗ.

Образовательные организации заинтересованы в получении платы за проведение промежуточной и государственной итоговой аттестации с экстернов. Организации проведения как промежуточной, так и государственной итоговой аттестации является затратным мероприятием, требует оплаты труда педагогических работников и административно-вспомогательного персонала, выделения из аудиторного фонда соответствующих помещений, возмещения затрат на расходные материалы. Невозможность компенсации соответствующих расходов приведёт к уклонению образовательных организаций от зачисления граждан, осваивающих основную образовательную программу в форме самообразования или семейного образования либо обучавшиеся по не имеющей государственной аккредитации образовательной программе для прохождения, для прохождения экстерном промежуточной или государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего профессионального или высшего образования.

С учётом изложенного считаем необходимым внести изменения в Закон № 273-ФЗ, прямо позволяющие образовательным организациям получать плату за прохождение промежуточной и государственной итоговой аттестации экстерном.

2. Согласно ч. 1 ст. 76 Закона № 273-ФЗ одной из целей дополнительного профессионального образования является обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды.

В соответствии с ч. 2 ст. 196 ТК РФ [6] подготовка работников и дополнительное профессиональное образование работников осуществляются работодателем на условиях и в порядке, которые определяются коллективным договором, соглашениями, трудовым договором. При этом для отдельных категорий работников, а также для государственных служащих дополнительное профессиональное образование является не только правом, но и обязанностью.

Согласно п. 3 ст. 62 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [7] дополнительное профессиональное образование гражданского служащего осуществляется в течение всего периода прохождения им гражданской службы. В соответствии с п. 17 ст. 48 указанного Федерального закона при отказе гражданского служащего от получения дополнительного профессионального образования или перевода на другую должность гражданской службы представитель нанимателя вправе освободить гражданского служащего от замещаемой должности и уволить его с гражданской службы.

Согласно ст. 53 Закона № 273-ФЗ основанием возникновения образовательных отношений является распорядительный акт организации, осуществляющей образовательную деятельность, о приёме лица на обучение в эту организацию или для прохождения промежуточной аттестации и (или) государственной итоговой аттестации. В случае приёма на обучение по образовательным программам дошкольного образования или за счет средств физических и (или) юридических лиц изданию распорядительного акта о приеме лица на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, предшествует заключение договора об образовании.

Ст. 54 Закона № 273-ФЗ предусмотрено, что договор об образовании заключается в простой письменной форме между:

1) организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и лицом, зачисляемым на обучение (родителями (законными представителями) несовершеннолетнего лица);

2) организацией, осуществляющей образовательную деятельность, лицом, зачисляемым на обучение, и физическим или юридическим лицом, обязующимся оплатить обучение лица, зачисляемого на обучение.

Таким образом, законодатель допускает возможность оформления либо двусторонних, либо трёхсторонних договоров об образовании, с обязательным привлечением к заключению договора лица, зачисляемого на обучение. Аналогичные требования закреплены в Правилах оказания платных образовательных услуг, утверждённых Постановлением Правительства РФ от 15.08.2013 № 706 [8].

Согласно п. 2 ст. 63 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закупки товаров, работ, услуг в рамках государственного заказа на дополнительное профессиональное образование государственных служащих осуществляются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

При разработке проектов государственных контрактов о дополнительном профессиональном образовании государственных служащих государственные заказчики используют примерную форму государственного контракта на профессиональную переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных гражданских служащих (далее – примерная форма), утверждённую распоряжением Правительства РФ от 11.09.2008 № 1307-р [9]

[См. например, проект государственного контракта на право заключить государственный контракт на обучение по программе первоначальной специальной подготовки государственных гражданских служащих Управления Федеральной службы судебных приставов работников по Ульяновской области к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия (Извещение о проведении запроса котировок от 07.12.2014 №0168100001114000094.). http://www.zakupki.gov.ru/epz/order/notice/zk44/ view/common-info.html?reg Number=0168100001114000094; конкурсную документацию на оказание образовательных услуг по повышению квалификации и профессиональной переподготовке федеральных государственных гражданских служащих Минэкономразвития России в 2014 году (Извещение о проведении открытого конкурса от 27.06.2014 №0173100008614000046) http://www.zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/ view/common-info.html?reg Number=0173100008614000046] .

Примерная форма предполагается заключение не трёхстороннего договора, а договора в пользу третьего лица (ст. 430 ГК РФ). Оформление договора в пользу третьего лица позволяет заказчику образовательных услуг самостоятельно формировать группы лиц, направляемых на обучение, оперативно изменять условия договора. Основанием для зачисления в таких случаях, как правило, служит представляемым заказчиком за определённый период до предполагаемой даты начала обучения список граждан, направляемых на обучение (направление на обучение), с приложением документов, необходимых для зачисления. На аналогичных условиях осуществляют обучение своих работников и многие крупные работодатели.

Если заказчик при размещении заказа по дополнительное профессиональное образование на подобных условиях практически ничем не рискует, то для образовательной организации заключение договора (контракта) о дополнительном профессиональном образовании на условиях заказчика без привлечения к его подписанию лиц, направляемых на обучение, может стать основанием для привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.30 КоАП (Нарушение установленных законодательством об образовании требований к ведению образовательной деятельности, выразившееся в ведении образовательной деятельности представительствами образовательных организаций или нарушении правил оказания платных образовательных услуг) [10].

В связи с выше изложенным считаем целесообразным уточнить положения ст. 53 Закона № 273-ФЗ, полностью либо частично исключив из сферы её действия договоры о дополнительном профессиональном образовании.

Литература:

1. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.
2. Об образовании: Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (в ред. от 12 ноября 2012 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 15.01.1996. № 3. Ст. 150
3. О высшем и послевузовском профессиональном образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ (в ред. от 3 декабря 2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 26.08.1996. № 35. Ст. 4135.
4. К проекту Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации: пояснительная записка [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
5. Бычков А. Отголоски римского права // ЭЖ-Юрист. 2013. № 3.
6. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
7. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 02.08.2004. № 31. Ст. 3215.
8. Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг: Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2013 № 706 // Собрание законодательства Российской Федерации. 26.08.2013. № 34. Ст. 4437
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1307-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 29.09.2008. № 39. Ст. 4454.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 12 февраля 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

References:

1. On education in the Russian Federation: Federal law dated December 29, 2012. № 273-FL3 (as revised December 31, 2014) // Collection of the RF Legislation. 31.12.2012. № 53 (p. 1). Art. 7598.
2. On education: Law of the Russian Federation dated July 10, 1992. № 3266-1 (as revised November 12, 2012) // Collection of the RF Legislation. 15.01.1996. № 3. Art. 150
3. On higher and post-graduate training in the Russian Federation: Federal law dated August 22, 1996. № 125-FL (as revised December 3, 2011) // Collection of the RF Legislation. 26.08.1996. № 35. Art. 4135.
4. Ad the draft Federal law "On education in the Russian Federation: Explanatory note [e-resource]. Access from the reference-legal system "KonsultantPlus".
5. Bychkov A. Echo of the Roman law // EZh-Yurist. 2013. № 3.
6. Labor code of the Russian Federation dated December 30, 2001. № 197-FL (as revised December 31, 2014) // Collection of the RF Legislation. 07.01.2002. № 1 (p. 1). Art. 3.
7. On public civil service in the Russian Federation: Federal law dated July 27, 2004. № 79-FL (as revised December 31, 2014) Collection of the RF Legislation. 02.08.2004. № 31. Art. 3215.
8. About approval regarding Rules of paid educational services provision: Decree of the RF Government dated August 15, 2013 № 706 // Collection of the RF Legislation. 26.08.2013. № 34. Art. 4437
9. The RF Government Executive Order dated September 11, 2008. № 1307-p // Collection of the RF Legislation. 29.09.2008. № 39. Art. 4454.
10. Code of the Russian Federation regarding administrative offense dated December 30, 2001. № 195-FL (as revised February 12, 2015) // Collection of the RF Legislation. 07.01.2002. № 1 (p. 1). Art. 1.