

Заключение по проекту Порядка приема граждан на обучение по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры на 2015/16 учебный год

Анализ опубликованного 13.05.2014 на Едином портале раскрытия информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (<http://regulation.gov.ru/project/14875.html>) проекта Порядка приема граждан на обучение по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры на 2015/16 учебный год (далее — Порядок), являющегося приложением к приказу Министерства образования и науки Российской Федерации «Об утверждении Порядка приема граждан на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры на 2015/16 учебный год», позволяет высказать следующие предложения по его корректировке.

1. Рассматриваемый Порядок определяет только процедуры приема на обучение «на 2015/16 учебный год». Таким образом, на вопросы приема для обучения в 2014/15 учебном году Порядок не распространяется, хотя имеется значительная вероятность того, что новый Порядок будет утвержден до начала 2014/15 учебного года и до завершения процедуры приема для обучения в 2014/15 учебному году в соответствии с приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 9 января 2014 г. № 3 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры на 2014/15 учебный год».

В связи с этим представляется недопустимым одновременно с утверждением нового Порядка признавать утратившим силу приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 9 января 2014 г. № 3 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры на 2014/15 учебный год» (пункт 2 приказа об утверждении Порядка). Это не только ничем не обосновано, поскольку предмет регулирования старого и нового Порядков различается, но и способно породить проблемы юридического характера в силу возникновения пробела в нормативном регулировании в условиях, когда соответствующие процедуры еще не завершены: прием на 2014/15 учебный год еще не завершен, а правила, по которым он проводится, уже отменены.

Для устранения этого замечания необходимо исключить пункт 2 из приказа об утверждении Порядка.

2. Согласно части 5 статьи 60 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании), «по решению коллегиального органа управления образовательной организации ... лицам, успешно прошедшим государственную итоговую аттестацию, выдаются документы об образовании и о квалификации, образцы которых самостоятельно устанавливаются образовательными организациями». Очевидно, что возможность юридически приравнять указанные документы об образовании к документам об образовании государственного образца обусловлена исключительно тем обстоятельством, что речь идет о выпускниках, успешно прошедших итоговую государственную аттестацию. Однако в абзаце пятом пункта 6 Порядка такая оговорка отсутствует, что дает возможность предъявлять любые другие документы об образовании в качестве таких, которые подтверждают наличие у абитуриента соответствующего уровня образования. Для устранения этой возможности необходимо в данном случае сделать ссылку на соответствующую норму Закона об образовании (это можно сделать также и в отношении других абзацев рассматриваемого пункта).

3. Согласно пункту 11 Порядка единый конкурс проводится либо при приеме на определенное направление подготовки (специальность) в целом, либо на определенную группу образовательных программ в рамках одного направления подготовки (специальности), либо на определенную образовательную программу в рамках одного направления подготовки (специальности). Вместе с тем, на практике часто имеется необходимость в проведении раздельного конкурса (с установлением различных условий приема) при приеме на различные профили (специализации) в рамках одной образовательной программы. В частности, это актуально для образовательной программы «лингвистика». Важным является также учет профиля (специализации) при проведении приема на образовательные программы по уровню «магистратура».

На основании изложенного предлагается дополнить пункт 12 Порядка новым абзацем пятым следующего содержания:

«по каждому профилю (специализации) программы бакалавриата, по каждому профилю (специализации) программы специалитета, по каждому профилю (специализации) программы магистратуры.».

4. Согласно пункту 15 Порядка, ряд полномочий поступающего могут осуществляться иными лицами на основании оформленной в установленном порядке доверенности. Вместе с тем, в гражданском законодательстве имеется неопределенность относительно порядка оформления доверенностей несовершеннолетними лицами: если выдача доверенности является сделкой, то ее совершение регламентируется правилами статьи 26 Гражданского кодекса Российской Федерации (то есть требуется согласие законных представителей на ее выдачу), если выдача доверенности сделкой не является, то действуют общие правила, установленные статьей 185 Гражданского кодекса Российской Федерации (и согласия законных представителей на выдачу доверенности не требуется).

С учетом изложенного с целью устранения правовой неопределенности предлагается в пункте 15 Порядка прямо указать, что «если на дату выдачи доверенности поступающий не обладает полной гражданской дееспособностью, то доверенность может быть им выдана только с письменного согласия законных представителей — родителей, усыновителей или попечителя, которое должно содержаться на бланке доверенности».

5. В целях обеспечения единства принципов организации приема в организации высшего образования и в научные организации необходимо в пункте 16 Порядка предоставить право возглавлять приемную комиссию наряду с руководителем организации высшего образования также и заместителю руководителя (проректору), дополнив пункт 16 после слов «является руководитель» словами «или назначенный руководителем заместитель руководителя (проректор)».

6. Учитывая, что решение о размере начисляемых дополнительных баллов за индивидуальные достижения принимается организацией высшего образования (следовательно, она может начислить и 0 баллов за определенное достижение), первый абзац пункта 46 необходимо изложить в следующей редакции:

«При приеме на обучение на программы бакалавриата, программам специалитета, по решению организации высшего образования могут быть учтены следующие индивидуальные достижения поступающих:».

7. В целях предотвращения возможных злоупотреблений представляется необходимым уточнить понятие «волонтер», которое используется в подпункте «в» пункта 46 Порядка. Действующее налоговое законодательство (см. пункты 3.1 и 3.2 статьи 217 Налогового кодекса Российской Федерации) фактически уравнивает понятия «волонтер» и «доброволец». При этом, первое из данных понятий используется только в Федеральном законе от 04.12.2007 №329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и связанных с ним других законодательных актах (Федеральный закон от 01.12.2007 №310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 07.06.2013 №108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др.), а второе – в Федеральном законе от 11.08.1995 №135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» и связанных с ним других законодательных актах. В связи с изложенным, предлагается дополнить подпункт «в» пункта 46 Порядка после слова «волонтерской» словом «(добровольческой)» и сделать в примечаниях ссылку на Федеральный закон от 04.12.2007 №329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и на Федеральный закон от 11.08.1995 №135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

8. Представляется возможным предложить перечень индивидуальных достижений поступающего на обучение по основным образовательным программам бакалавриата и специалитета, представленный в пункте 46 Порядка, дополнить подпунктом «е» следующего содержания:

«е) участие и (или) результаты участия поступающих в региональном этапе всероссийской олимпиады школьников».

9. Представляется необходимым в целях повышения объективности и прозрачности учета индивидуальных достижений поступающих на обучение по образовательным программам бакалавриата и специалитета пункт 47 Порядка изложить в следующей редакции:

«47. Поступающему, представившему документы, подтверждающие получение результатов индивидуальных достижений, по решению организации высшего образования начисляются баллы за указанные достижения:

в совокупности не более 10 баллов за индивидуальные достижения, указанные в подпунктах «а»–«г», «е» пункта 46 Порядка;

не более 5 баллов за индивидуальное достижение, указанное в подпункте «д» пункта 46 Порядка».

Кроме того, требуется урегулировать вопрос о начислении поступающим баллов в порядке учета их индивидуальных достижений как победителей и призеров олимпиад школьников в случае, если указанные лица в соответствии с Порядком могут быть приравнены к лицам, набравшим максимальное (100) количество баллов по результатам ЕГЭ по соответствующему общеобразовательному предмету. Для исключения дублирования пункт 47 Порядка необходимо дополнить оговоркой о том, что за одно достижение баллы для участия в конкурсе начисляются однократно, соответственно при использовании лицом указанного выше особого права при приеме в качестве победителя или призера олимпиад школьников дополнительные баллы в порядке учета его индивидуальных достижений за получение статуса победителя или призера в данном интеллектуальном соревновании для молодежи (подпункт «г» пункта 46 Порядка) уже не начисляются.

10. Представляется, что примененная в пункте 49 Порядка конструкция в отношении установления предельных сроков опубликования образовательными и научными организациями правил приема и иных документов, регламентирующих проведение приема на обучение по образовательным программам магистратуры на 2015/16 учебный год, не защищает должным образом законные интересы граждан, поступающих на обучение по образовательным программам соответствующего уровня. Вместе с тем, как известно, именно в 2015 году произойдет существенное увеличение числа поступающих на обучение по образовательным программам магистратуры. В связи с этим представляется необходимым в целях защиты законных прав и интересов выпускников программ бакалавриата и специалитета изменить формулировки подпунктов 1 и 2 пункта 49 Порядка, изложив их в следующей редакции:

«1) при приеме на обучение по программам бакалавриата или программам специалитета, по программам магистратуры по очной и очно-

заочной формам обучения — не позднее 1 октября года, предшествующего проведению приема, в иных случаях — в сроки, установленные правилами приема, утвержденными организацией самостоятельно:

...

2) при приеме на обучение по программам бакалавриата или программам специалитета, по программам магистратуры по очной и очно-заочной формам обучения — не позднее 1 июня, в иных случаях — в сроки, установленные правилами приема, утвержденными организацией самостоятельно:».

11. Информация о количестве мест в общежитиях для иногородних поступающих, а также информация о местах приема документов, необходимых для поступления не может быть предоставлена поступающим за почти 9 месяцев до начала приемной кампании, поскольку в сентябре 2014 года невозможно определить, сколько мест в общежитиях будет свободно для поселения новых студентов в августе 2015 года. Имеются сложности также и с определением конкретных аудиторий, где будут работать комиссии по приему документов. В связи с этим предлагается подпункт «ж» подпункта 1 пункта 9 Порядка перенести в подпункт 2 в качестве подпункта «в», а подпункт «к» подпункта 1 пункта 49 Порядка изложить в следующей редакции:

«к) информация о наличии общежития(ий) и об общем количестве мест в общежитии(ях);».

12. В целях организации полноценного информирования поступающих на обучение по основным образовательным программам бакалавриата и специалитета о ходе приема документов, представляется необходимым изложить пункт 51 Порядка приема в следующей редакции:

«51. Начиная со дня начала приема документов для поступления на обучение, на официальном сайте и на информационном стенде размещается информация о количестве поданных заявлений, а также пофамильные списки лиц, подавших документы, необходимые для поступления, с выделением списков лиц, имеющих право на прием без вступительных испытаний, лиц, имеющих право на прием в пределах установленной квоты мест, лиц, поступающих на целевые места, и лиц, поступающих на основании результатов ЕГЭ и (или) по результатам вступительных испытаний, проводимых организацией самостоятельно. Указанные списки и информация о количестве поданных заявлений обновляются ежедневно».

13. Формулировка пункта 52 Порядка не учитывает положения пункта 12 Порядка, согласно которому конкурс может проводиться не только по направлению подготовки или специальности в целом, но и по отдельным образовательным программам или группам образовательных программ, что позволяет поступающему участвовать не в трех, а в гораздо большем числе конкурсов, проводимых одной образовательной организацией, что ставит поступающих в неравное положение, в зависимости от принципов организации приема на конкретные образовательные программы. Для устранения этого недостатка пункт 52 Порядка необходимо изложить в следующей редакции:

«52. Поступающий на обучение по программам бакалавриата или программам специалитета вправе подать заявление (заявления) о приеме одновременно не более чем в 5 организаций высшего образования и участвовать в конкурсе не более чем по 3 специальностям и (или) направлениям подготовки (не более, чем по 3 образовательным программам или 3 совокупностям образовательных программ — если на них проводится отдельный прием в соответствии с пунктом 12 настоящего Порядка) в каждой из указанных организаций.»

По этой же причине пункт 53 Порядка необходимо изложить в следующей редакции:

«53. По каждой из указанных в пункте 52 Порядка специальностей и направлений подготовки (образовательных программ или совокупности образовательных программ) в каждой из указанных в пункте 52 Порядка организаций поступающий вправе одновременно подать заявление (заявления) о приеме по результатам конкурса для обучения в организации высшего образования и для обучения в ее филиале (филиалах) или для обучения в нескольких филиалах, по различным формам обучения, по которым проводятся конкурсы, а также по различным видам приема, указанным в подпункте «г» подпункта 2 пункта 11 Порядка.

Кроме того, поступающий, имеющий право на поступление на обучение без вступительных испытаний, может подать заявление (заявления) о приеме для поступления на обучение в указанные выше организации без вступительных испытаний (за счет бюджетных ассигнований — только в одну из указанных выше организаций в соответствии с правилами, установленными пунктом 55 Порядка).»

14. Для уточнения содержания подпункта «б» пункта 60 Порядка, а также для того, чтобы сведения о возможности подачи документов в электронной форме были публичными, необходимо заменить слова «в организации» словами «правилами приема, утвержденными организацией самостоятельно».

15. Поскольку организация обязана ознакомить поступающего с правилами приема, утвержденными организацией самостоятельно, необходимо дополнить подпункт 1 пункта 66 Порядка новым абзацем следующего содержания:

«с правилами приема в организацию, утвержденными организацией самостоятельно;».

16. Согласно пункту 73 Порядка, «в случае представления поступающим заявления, содержащего не все сведения, предусмотренные Порядком, а также в случае представления неполного комплекта документов и (или) несоответствия поданных документов требованиям, установленным Порядком, организация возвращает документы поступающему». Учитывая, что согласно пункту 69 Порядка, почти все документы (кроме фотографий) могут, по общему правилу, представляться в виде копий, а затраты на почтовую пересылку могут оказаться довольно значительными и потребуют значительных расходов со стороны образовательных и научных организаций, предлагается заменить слово «документы» словами «оригиналы документов

(за исключением фотографий)» (по аналогии с подпунктом «б» пункта 79 Порядка).

Кроме того, учитывая, что пересылка документов посредством почтовой связи может занять значительное время, а представление оригиналов документов свидетельствует о том, что абитуриент уже сделал выбор в пользу приоритетности для него поступления именно в данную образовательную или научную организацию, предлагается предоставить право абитуриенту «досылать» недостающие или скорректированные документы без ожидания, пока высланные организацией оригиналы придут по почте. Тем более, что об отказе в приеме документов и его причинах абитуриент, согласно пункту 63 Порядка, оперативно узнает из сведений, размещаемых на сайте организации. В противном случае, у поступающего может не оказаться времени для исправления недостатков, каким бы незначительными они ни были, до истечения сроков подачи документов.

Для того, чтобы дать возможность поступающим оперативно устранять допущенные ошибки, предлагается дополнить пункт 73 Порядка новым предложением следующего содержания: «Оригиналы документов, полученные от поступающего, которому отказано в приеме документов, возвращаются организацией поступающему после истечения сроков подачи документов, если до этого момента поступающий не обратился с заявлением о возврате ему оригиналов документов в иные сроки.»

17. В пункте 75 Порядка отсутствует определенность относительно того, какие именно «медицинские противопоказания» имеются в виду, и, соответственно, о каких последствиях обязаны проинформировать поступающего. Необходимо уточнить указанные обстоятельства, изложив пункт 75, например, в следующей редакции:

«75. В случае если у поступающего имеются медицинские противопоказания для обучения и/или занятия соответствующим видом профессиональной деятельности, установленные приказом Минздравсоцразвития России, организация обеспечивает информирование поступающего о связанных с указанными противопоказаниями последствиях в период обучения в организации и в последующей профессиональной деятельности.»

18. В пункте 76 Порядке следует заменить слова «приемная комиссия» словами «организация» (в двух случаях), поскольку ответственность за результаты соответствующей проверки несет именно образовательная или научная организация.

19. Согласно пунктам 81 и 82 Порядка вступительные испытания проводятся на русском языке или на языке субъекта Российской Федерации. Вместе с тем, при проведении приема на основные образовательные программы высшего образования, реализация которых осуществляется в соответствии с частью 5 статьи 14 Закона об образовании на иностранных языках, требуется оценка уровня владения поступающими иностранным языком в профессиональной сфере (особенно это актуально при приеме на основные образовательные программы магистратуры, в том числе реализуемые в форме сетевого взаимодействия с одной или несколькими иностранными образовательными организациями). В связи с этим

представляется необходимым дополнить пункт 82 Порядка следующим предложением: «Вступительные испытания на основные образовательные программы высшего образования, реализуемые в установленном порядке на иностранном языке, по решению образовательной организации могут проводиться на языке реализации соответствующей образовательной программы».

20. Поскольку факт нарушения «установленного порядка проведения вступительного испытания» является безусловным основанием для признания вступительного испытания недействительным независимо от его результатов, с целью повышения обоснованности апелляционных жалоб, подаваемых по данному основанию, предлагается в пункте 104 Порядка установить, соответствующая апелляция подается не «в день объявления результатов вступительного испытания или в течение следующего рабочего дня», а «в день проведения вступительного испытания» и изложить пункт 103 Порядка в следующей редакции:

«104. Апелляция о нарушении установленного порядка проведения вступительного испытания подается в день проведения вступительного испытания. Апелляция о неправильном оценивании результатов вступительного испытания подается в день объявления результатов вступительного испытания или в течение следующего рабочего дня.»

21. Представляется, что схема, описанная в пунктах 118–120 Порядка, не обеспечивает реализацию закрепленного в части 6 статьи 55 Закона об образовании принципа, заключающегося в гарантировании в условиях приема в образовательные организации соблюдения права на образование и зачисление из числа поступающих, имеющих соответствующий уровень образования, наиболее способных и подготовленных к освоению образовательной программы соответствующего уровня и соответствующей направленности лиц. В представленной редакции данный пункт Порядка создает существенные предпосылки для коррупции при приеме в образовательные организации высшего образования, делая процедуру зачисления непрозрачной и позволяя лицам, осуществляющим зачисление, злоупотреблять возможностью принимать оригиналы документов об образовании, необходимые для зачисления, без учета фактического положения поступающего в пофамильных перечнях.

Для устранения этого замечания предлагается сохранить ту схему, которая действует при организации приема в 2014 году, установив, что датой завершения предоставления оригиналов документов об образовании на втором этапе зачисления является 10 августа (а не 8 августа, как установлено в подпункте «б» пункта 109 Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования — программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры на 2014/15 учебный год, утвержденного приказом Минобрнауки России от 09.01.2014 № 3).

22. Из текста Порядка не ясно, в какие сроки учредитель организации обязан определить квоты целевого приема в общем объеме контрольных цифр приема на обучение за счет средств бюджета. По-видимому, учитывая требования подпункта 2 пункта 49 Порядка, в пункте 126 Порядка следует

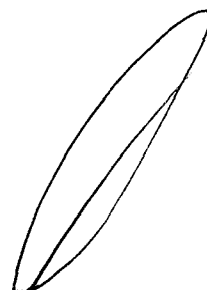
указать, что эти квоты должны быть установлены и доведены до сведения организации не позднее 1 июня года, в котором осуществляется прием на обучение по очной и очно-заочной формам обучения, и не позднее, чем за 21 день до начала приема документов при приеме на обучение по заочной форме обучения.

23. В связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 27.11.2013 №1076 «О порядке заключения и расторжения договора о целевом приеме и договора о целевом обучении» пункт 128 Порядка следует исключить, либо сослаться не только на Закон об образовании, но и на указанное Постановление.

24. С учетом объективно существующей необходимости отбора претендентов на обучение с предоставлением возможности обучения наиболее подготовленным из них в условиях превышения числа претендентов на обучение над числом мест для приема на обучение за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, установленным Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.10.2013 № 891 «Об установлении квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», представляется необходимым в абзаце втором пункта 134 слова «без вступительных испытаний» заменить словами «в порядке, установленном Минобрнауки России».

25. Требования, содержащиеся в пунктах 134–135 Порядка, ставят российские вузы в заведомо проигрышное положение на международном рынке образовательных услуг. Так, пункт 135 определяет, что «При приеме иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета на места по договорам об оказании платных образовательных услуг организация высшего образования устанавливает не менее двух вступительных испытаний из числа установленных утвержденным Минобрнауки России перечнем вступительных испытаний». Однако в странах, подписавших Болонскую декларацию, как правило не проводятся дополнительные вступительные испытания самими вузами, вузы принимают результаты общенациональных испытаний, даже если эти испытания проводились в других странах. Требование по проведению двух вступительных испытаний, фактически по программе ЕГЭ и по российскому стандарту общего среднего образования, должно быть заменено регулированием, соответствующим практике стран-участниц Болонского процесса. В частности, можно воспользоваться механизмом «признания образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве», установленным в статье 107 Закона об образовании.

Руководитель
Центра экспертиз СПбГУ



А.В. Гоголевский