
Г. С. Скачкова*

Молодые специалисты: от распределения к целевой подготовке

В статье исследуются правовые вопросы распределения молодых специалистов с середины 1930-х гг. до наших дней. Показан принудительный характер направления их на работу, существовавший до распада СССР. Особое внимание уделено характеристике заключаемых с гражданами договоров о целевом приеме и целевой подготовке, с учетом некоторых особенностей порядка их заключения и расторжения. Согласно договоренностям гражданин обязуется освоить образовательную программу по определенной профессии, направлению подготовки (специальности), уровню образования, реализуемую в соответствующей образовательной организации, успешно пройти государственную итоговую аттестацию по указанной образовательной программе и заключить трудовой договор с организацией, заключившей с ним данный договор. Организация обязуется предоставить гражданину меры социальной поддержки и организовать прохождение практики согласно учебному плану, а по окончании обучения — обеспечить трудоустройство гражданина в соответствии с полученной квалификацией. Гражданин, не исполнивший обязательства по трудоустройству, за исключением случаев, установленных договором о целевом обучении, обязан возместить заказчику в полном объеме расходы, связанные с предоставлением ему мер социальной поддержки, а также выплатить штраф в двукратном размере относительно указанных расходов. Заказчик в случае неисполнения обязательства по трудоустройству гражданина выплачивает ему компенсацию в двукратном размере расходов, связанных с предоставлением ему мер социальной поддержки. Рассмотрены также вопросы о предоставлении целевых образовательных кредитов и возможности введения правил об обязательном направлении на работу по окончании учебы.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: молодые специалисты, распределение, принудительный труд, договоры о целевом приеме и целевом обучении, образовательные кредиты, направление на работу.

SKACHKOVA G. S. YOUNG PROFESSIONALS: FROM DISTRIBUTION TO TARGET TRAINING
This article examines legal issues of distribution of young professionals from the mid 30-ies of the last century, to the present day. Shown coercive directions of their work that existed

* Скачкова Галина Семеновна — доктор юридических наук, профессор, заведующая сектором трудового права и права социального обеспечения Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук, 119019, Россия, Москва, ул. Знаменка, 10 (gskachkova@mail.ru).

Skachkova Galina Semenovna — doctor of legal Sciences, Professor, head of sector labor law and social security Federal state budgetary institution of science Institute of state and law, Russian Academy of Sciences, 119019, Russia, Moscow, Znamenka street, 10 (gskachkova@mail.ru).

before the collapse of the USSR. Special attention is given to the characteristic concluded with the citizens of contracts on the target reception and targeted training, taking into account some peculiarities of the procedure of conclusion and termination. According to the agreement, the citizen is obliged to develop an educational program on a particular profession, field of study (specialty), level of education, implemented in the relevant educational organizations, to successfully pass the state final certification in a specified educational program and to conclude an employment contract with the organization, have concluded with them the contract. The organization shall provide citizens of the measures of social support and organize the internship according to the curriculum, and at the end of this training is to provide employment of the citizen in accordance with their qualification. Citizen, not fulfilled its obligations under the employment, except in the cases stipulated by the agreement on target training, shall indemnify the customer in full the costs associated with providing him with measures of social support, and to pay a fine of 2 times the relative size of these costs. The customer in case of non-fulfillment of obligations under the employment of citizen pays compensation in 2-fold amount of the costs associated with providing him with the measures of social support. Also discussed issues about the provision of special education credits and the possibility of introducing rules on mandatory job placement upon graduation.

KEYWORDS: young professionals, distribution, forced labour, agreements on the target reception and targeted training, education loans, job placement.

В ст. 40 Конституции СССР 1977 г. установлено право граждан СССР на труд с закреплением правовых гарантий обеспечения реализации этого права. Как указывалось в одном из политico-правовых комментариев к Конституции СССР 1977 г., каждый человек, имевший соответствующую подготовку или окончивший учебное заведение, получал работу по специальности.¹

Плановое распределение молодых специалистов, выступавшее в качестве одной из подобных гарантий, базировалось на специальной обязанности указанных лиц трудиться в соответствии с распределением. Правовая основа такой обязанности содержалась в ст. 59 и 60 Конституции СССР 1977 г., где говорилось, что осуществление прав и свобод неотделимо от исполнения гражданином своих обязанностей, а уклонение от общественно полезного труда несовместимо с принципами социалистического общества (ст. 60).

В ст. 14 Конституции СССР 1977 г. был указан принцип социализма: «От каждого — по способностям, каждому — по труду», т. е. незначительно изменена фраза Конституции СССР 1936 г., которой заканчивался первый ее раздел: «В СССР осуществляется принцип социализма: от каждого по его способности, каждому — по его труду».

Таким образом, в содержании права на труд имело место сочетание личного и общественного, поскольку труд признавался одновременно и правом, и обязанностью советских граждан. И советское государство неуклонно проводило в жизнь принципы социализма.

¹ Конституция СССР. Политico-правовой комментарий / под общ. ред. Б. Н. Пономарева. М., 1982. С. 140–143.

В развитие ст. 12 Конституции СССР 1936 г., гласившей: «Труд в СССР является обязанностью и делом чести каждого способного к труду гражданина по принципу: “кто не работает, тот не ест”», был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 мая 1961 г. «Об усилении борьбы с лицами (бездельниками, тунеядцами, паразитами), уклоняющимися от общественно-полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни».²

Была установлена возможность подвергать граждан выселению в специально отведенные местности на срок от двух до пяти лет с конфискацией имущества, нажитого нетрудовым путем, и обязательным привлечением к труду по месту поселения. Такое решение могло быть принято по постановлению районного (городского) народного суда либо по общественному приговору, вынесенному коллективами трудящихся (на предприятиях, в цехах, учреждениях, организациях, колхозах и колхозных бригадах).

Наказывались совершеннолетние трудоспособные граждане, уклоняющиеся от общественно полезного труда, извлекающие нетрудовые доходы от эксплуатации земельных участков, автомашин, жилой площади или совершающие иные антиобщественные поступки, позволявшие им вести паразитический образ жизни.

С 1961 по 1991 г. в СССР использовался термин «тунеядство» — собирательное название уклонения трудоспособных граждан от общественно полезного труда, понимаемого как работы в общественном секторе экономики.

1961 год часто называют годом появления наказания за тунеядство, имея в виду появление в Уголовном кодексе РСФСР ст. 209, предусматривавшей уголовную ответственность за тунеядство. Однако, как справедливо отмечается в литературе, данная статья в УК РСФСР лишь дополнила ряд ранее действовавших указов, в которых прописывалась ответственность за «асоциальный образ жизни».³

Так, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 23 июля 1951 г. «О мерах борьбы с антиобщественными, паразитическими элементами» был направлен против бродяг, безработных и попрошаек: если органы внутренних дел задерживали их в первый раз, то высыпали из городов за 101-й км, а при повторном задержании отправляли на один год в колонию.

По Указу Президиума Верховного Совета СССР от 5 октября 1956 г. «О привлечении к труду цыган, занимающихся бродяжничеством» около 10 000 цыган были высланы на сроки от двух до пяти лет в северные районы страны как «злостные паразиты», занимавшиеся гаданием и попрошайничеством.⁴

Согласно Указу Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 октября 1982 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР»⁵ ст. 209

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 18. Ст. 273. — Данный документ применялся более десяти лет и прекратил свое действие лишь в 1975 г. (Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 7 августа 1975 г. «О признании утратившими силу Указов Президиума Верховного Совета РСФСР об ответственности лиц, уклоняющихся от общественно полезного труда и ведущих антиобщественный паразитический образ жизни» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1975. № 33. Ст. 699).

³ Пряников П. Тунеядство в СССР: БОРЗ и опасен // <http://rusplt.ru/society/tuneadstvo.html>.

⁴ Там же.

⁵ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1982. № 41. Ст. 1513.

Кодекса, предусматривавшая уголовную ответственность за занятие бродяжничеством или попрошайничеством, была дополнена введением уголовной ответственности за «ведение иного паразитического образа жизни».

В соответствии с Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 13 декабря 1984 г. «О порядке применения ст. 209 Уголовного кодекса РСФСР»⁶ под ведением иного паразитического образа жизни следовало понимать длительное, более четырех месяцев подряд или более четырех месяцев в общей сложности в течение года проживание совершенолетнего трудоспособного лица на нетрудовые доходы с уклонением от общественно полезного труда.

Ответственность за тунеядство, просуществовавшая 30 лет, была исключена Законом РСФСР от 5 декабря 1991 г.,⁷ а ст. 1 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»⁸ предусмотрела, что незанятость граждан не может служить основанием для привлечения их к административной и иной ответственности. В дальнейшем в российском законодательстве термин «тунеядство» не употребляется, а ст. 37 Конституции РФ установила запрет принудительного труда, получивший развитие в ст. 4 Трудового кодекса РФ с указанием видов такого труда.

Соответственно, все сказанное выше о принуждении к труду не могло не сказаться на правовом положении молодых специалистов, которые во времена СССР не имели возможности определять самостоятельно свою трудовую судьбу, поскольку обязаны были по окончании учебы работать по распределению.

Начало такой практике было положено принятием Постановления ЦИК и СНК СССР от 15 сентября 1933 г. «Об улучшении использования молодых специалистов».⁹

Согласно данному документу все лица, оканчивающие высшие учебные заведения и техникумы, именуемые молодыми специалистами, были обязаны, как обучавшиеся за счет государства, проработать в течение пяти лет в определенных пунктах на производстве по указанию наркоматов, в ведении каковых находились учебные заведения.

Категорически запрещалось использовать молодых специалистов не по специальности, по которой они готовились в учебном заведении. Всякое самовольное устройство на работу после окончания учебного заведения и неприбытие к указанному месту работы рассматривались как нарушение закона. Виновные в этом должны были привлекаться к ответственности по ст. 5 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 г. «О переходе на восьмичасовой рабочий день, на семидневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений».¹⁰

⁶ Там же. 1984. № 51. Ст. 1793.

⁷ Закон РСФСР от 5 декабря 1991 г. № 1982-1 «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1867.

⁸ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 18. Ст. 565.

⁹ СЗ СССР. 1933. № 59. Ст. 356.

¹⁰ Ведомости Верховного Совета СССР. 1940. № 20.

В Приказе Наркомюста СССР и Прокурора СССР от 25 сентября 1940 г. № 125/171 «Об ответственности и порядке привлечения молодых специалистов, окончивших высшие учебные заведения и уклоняющихся от явки на работу по направлениям наркоматов и других центральных учреждений»¹¹ указывалось, что уклонение от работы является злостным нарушением трудовой дисциплины. Это влекло привлечение к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 5 Указа к тюремному заключению сроком от двух до четырех месяцев. В случае же опоздания к месту работы без уважительных причин — по ч. 2 ст. 5 Указа к исправительно-трудовым работам по месту работы на срок до шести месяцев с удержанием из заработной платы до 25 %.

Персональное распределение всех молодых специалистов, оканчивающих учебные заведения, производилось народными комиссариатами, в ведении и подчинении которых находились соответствующие учебные заведения.¹² План персональных назначений на работу наркоматы были обязаны представлять в Совнарком Союза ССР и ЦК ВКП (б) не позднее чем за месяц до выпуска. С 1938 г. наркоматы были обязаны извещать учащегося за шесть месяцев до окончания учебного заведения о направлении на конкретное предприятие с указанием места работы, должности и зарплаты. Преддипломный проект и дипломная практика выпускника обязательно должны были иметь отношение к его будущей работе.

Директоры предприятий были обязаны обеспечить молодым специалистам благоприятные условия для их работы путем организации им помощи для освоения производства со стороны старых специалистов, снабжения технической литературой, организации библиотек, консультаций и т. п.

Требование об «обязательной отработке» после завершения обучения было установлено и для квалифицированных рабочих по завершении ими обучения в училищах (ремесленных, железнодорожных и др.).

Так, 2 октября 1940 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О государственных трудовых резервах СССР»,¹³ предусматривавший порядок комплектования ремесленных училищ, железнодорожных училищ и школ фабрично-заводского обучения (ФЗО) как на добровольной основе, так и по призыву мобилизации. Причем учащиеся школ ФЗО после их окончания были обязаны четыре года подряд отработать на государственных предприятиях.

За самовольный уход из училища (школы), а также за систематическое и грубое нарушение школьной дисциплины, повлекшее исключение из училища (школы), учащиеся подвергались по приговору суда к заключению в трудовые

¹¹ Трудовое законодательство СССР. М., 1941. С. 236–237. — Этот Приказ распространялся также на окончивших техникумы и другие специальные средние учебные заведения, для которых было установлено обязательное направление на работу по путевкам соответствующего ведомства.

¹² Практика распределения окончивших высшие учебные заведения непосредственно вузами была полностью отменена в 1938 г. (Постановление СНК СССР и ЦК ВКП (б) от 4 марта 1938 г. «О распределении окончивших высшие учебные заведения в IV квартале 1937 г.» // Трудовое законодательство СССР. С. 34–35).

¹³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1940. № 37.

колонии сроком до одного года.¹⁴ В качестве предварительной меры пресечения предписывалось избирать содержание под стражей.¹⁵

В годы Великой Отечественной войны на предприятиях важнейших отраслей промышленности граждане работали и поступали вновь на работу не только в порядке трудовых договоров, но и в порядке административно-правовых актов трудовой мобилизации, поскольку законодательство военного времени часто носило именно временный, чрезвычайный характер. В отношении молодых специалистов «послаблений» в правилах их трудоустройства не было. Более того, народные комиссары Союза ССР имели право в обязательном порядке, под страхом уголовного наказания по п. 5 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 г., переводить квалифицированных работников с одного предприятия или учреждения в другие, независимо от их территориального расположения, по всей территории СССР.¹⁶

В условиях перехода к мирному строительству и восстановления народного хозяйства менялся порядок распределения и использования молодых специалистов.

Постановлением Совета Министров СССР от 29 мая 1948 г. № 1840 «Об упорядочении распределения и использования молодых специалистов, оканчивающих высшие и средние специальные учебные заведения»¹⁷ контроль за персональным распределением молодых специалистов всех министерств и ведомств был возложен на Минвуз СССР.

Персональное распределение молодых специалистов производилось комиссией, утверждаемой министерством или ведомством, в ведении которых находились учебные заведения. Путевки о направлении на работу должны были выдаваться не позже пяти дней после выпуска молодого специалиста с указанием места работы, должности, размера заработной платы и жилищной площади.

Молодые специалисты обязаны были проработать непосредственно на производстве в соответствии с направлением не менее трех лет с запрещением использовать их в управлении аппарате, а также производить перемещение на работы, не связанные с полученной специальностью.

За всякое уклонение молодых специалистов от работы по путевкам, в частности за самовольное устройство на другую работу или неприбытие к месту

¹⁴ Указ Президиума Верховного Совета 28 декабря 1940 г. «Об ответственности учащихся ремесленных, железнодорожных училищ и школ ФЗО за нарушение дисциплины и самовольный уход из училища (школы)» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1941. № 1.

¹⁵ Приказ Народного комиссара юстиции Союза ССР, Прокурора СССР и Начальника Главного управления трудовых резервов при СНК СССР от 5 января 1941 г. № 2/5-3 // Трудовое законодательство СССР. С. 22–23.

¹⁶ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 октября 1940 г. «О порядке обязательного перевода инженеров, техников, мастеров, служащих и квалифицированных рабочих с одних предприятий и учреждений в другие» ВВС СССР // Ведомости Верховного Совета СССР. 1940. № 42; Инструкция по применению Указа Президиума Верховного Совета ССР от 19 октября 1940 г. «О порядке обязательного перевода инженеров, техников, мастеров, служащих и квалифицированных рабочих с одних предприятий и учреждений в другие», утв. Постановлением СНК СССР от 16 января 1941 г. // СП СССР. 1941. № 4. Ст. 61.

¹⁷ Документ официально опубликован не был, доступен в СПС «КонсультантПлюс».

работы по путевке в установленный срок, следовало привлечение к уголовной ответственности на основании Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 г.¹⁸ Лица, отбывшие наказание за уклонение от работы по путевке, не освобождались от обязательной трехлетней отработки.

В середине 1950-х — первой половине 1960-х гг. распределение выпускников вузов регламентировалось Постановлением Совета Министров СССР и ЦК КПСС от 30 августа 1954 г. № 1863 «Об улучшении распределения и использования специалистов высшей и средней квалификации»,¹⁹ внесшим изменения в аналогичный документ от 29 мая 1948 г. Так, все министерства и ведомства Союза ССР предоставляли перечень специалистов, в которых они нуждаются, в Минвуз СССР, а оно в свою очередь распределяло места назначения между вузами страны.

С отменой в СССР в 1956 г. платы за обучение в вузах,²⁰ введенной с 1 сентября 1940 г.,²¹ порядок распределения молодых специалистов в СССР менялся несколько раз,²² однако суть его оставалась прежней. Системы распределения по всем Положениям (от 20 июня 1958 г.,²³ 1 июня 1960 г.,²⁴ 1 октября 1963 г.,²⁵

¹⁸ Положения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 г. о запрещении увольнения рабочих и служащих по собственному желанию, а также Указа Президиума Верховного Совета СССР от 19 октября 1940 г. об обязательных переводах квалифицированных работников с одних предприятий и учреждений в другие были отменены Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 апреля 1956 г. «Об отмене судебной ответственности рабочих и служащих за самовольный уход с предприятий и из учреждений и за прогул без уважительной причины» (Ведомости Верховного Совета СССР. 1956. № 10. Ст. 203).

¹⁹ Свод законов СССР. Т. 3. 1990. С. 339.

²⁰ Постановление Совета Министров СССР от 6 июня 1956 г. «Об отмене платы за обучение в старших классах средних школ, в средних специальных и высших учебных заведениях СССР» // Народное образование в СССР. Сб. документов. 1917–1973. М., 1974. С. 192.

²¹ Постановление СНК СССР от 2 октября 1940 г. № 1860 «Об установлении платности обучения в старших классах средних школ и в высших учебных заведениях СССР и об изменении порядка назначения стипендий» // СП СССР. 1940. № 27.

²² См. подробнее: Гришин С. П. О совершенствовании практики трудоустройства выпускников юридических вузов // Российская юстиция. 2011. № 4. С. 71–73; Конюхова А. С. И нам в ответ раздаются назначения по городам областного значения: система распределения выпускников вузов в СССР в период хрущевской «оттепели» // Новейшая история России. 2012. № 3(5). С. 233–242; Мурзаева Е. С. Периодизация истории государственного регулирования труда молодых специалистов в советское время // Знание. Понимание. Умение. 2013. № 4. С. 273–278.

²³ Ножко К. Г. К предстоящему распределению молодых специалистов // Вестник высшей школы: орган министерства высшего и среднего специального образования СССР. 1958. № 4. С. 14.

²⁴ Приказ Минвзуа СССР от 1 июня 1960 г. № 325 «Об утверждении Положения о персональном распределении молодых специалистов, оканчивающих высшие и средние специальные учебные заведения» // Документ официально опубликован не был, доступен в СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Приказ Минвзуа СССР от 1 октября 1963 г. № 302 «Об утверждении положения о персональном распределении молодых специалистов, оканчивающих высшие и средние специальные учебные заведения» // Бюллетень Минвзуа СССР. 1963. № 11.

18 марта 1968 г.²⁶ 22 июля 1980 г.²⁷ 1 августа 1988 г.²⁸ в первую очередь характеризовались тем, что выпускнику вуза гарантировалось рабочее место. Молодые специалисты, у которых были семьи, должны были обеспечиваться льготным жильем, их супруги — работой, а дети — местами в детсадах и школах.

Вопросы подготовки молодых специалистов в 1960–80-е гг. отражались главным образом в совместных документах, принимаемых ЦК КПСС и Советом Министров СССР, либо в актах Совмина СССР.

Так, в Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 9 мая 1963 г. № 533 «О мерах по дальнейшему развитию высшего и среднего специального образования, улучшению подготовки и использованию специалистов»²⁹ главными причинами неприбытия выпускников вузов по окончании учебы к месту назначения были названы плохие жилищно-бытовые условия на местах распределения. Поэтому организации, в распоряжение которых поступали специалисты, обязывали предоставлять молодым специалистам жилую площадь, медицинское обслуживание и т. п. на соответствующем уровне.

Было признано целесообразным выдавать молодым специалистам дипломы об окончании вуза по истечении одного года работы, до получения диплома предписывалось выдавать временное удостоверение установленного Минвузом СССР образца. Это обосновывалось тем, что завершение формирования молодых специалистов, обучающихся с отрывом от производства, происходит на практической работе по специальности непосредственно на рабочем месте.

Через несколько лет выяснилась неэффективность этой меры и выдача дипломов молодым специалистам стала производиться непосредственно после защиты дипломного проекта или сдачи государственных экзаменов.³⁰

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 21 мая 1964 г. № 499 «О сроках подготовки и улучшении использования специалистов с высшим и средним специальным образованием»³¹ Минвузу СССР было предоставлено право по ходатайству предприятий, учреждений и организаций лишать в отдельных случаях дипломов об окончании высших или средних специальных учебных заведений лиц, которые уклонялись от работы по специальности

²⁶ Приказ Минвуз СССР от 18 марта 1968 г. № 220 «Об утверждении Положения о персональном распределении молодых специалистов, оканчивающих высшие и средние специальные учебные заведения» // Бюллетень Минвуз СССР. 1968. № 6.

²⁷ Приказ Минвуз СССР от 30 июля 1980 г. № 870 «О введении в действие Положения о межреспубликанском, межведомственном и персональном распределении молодых специалистов, оканчивающих высшие и средние специальные учебные заведения» // Бюллетень Минвуз СССР. 1980. № 10.

²⁸ Положение о распределении и использовании в народном хозяйстве выпускников высших и средних специальных учебных заведений, утвержденное Гособразованием СССР, Госпланом СССР, Госкомтрудом СССР, Минфином СССР, Минюстом СССР 1 августа 1988 г. // Бюллетень Гособразования СССР. 1988. № 11.

²⁹ СП СССР. 1963. № 8. Ст. 89.

³⁰ Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 3 сентября 1966 г. № 729 «О мерах по улучшению подготовки специалистов и совершенствованию руководства высшим и средним специальным образованием в стране» // СП СССР. 1966. № 20. Ст. 176.

³¹ Документ официально опубликован не был, доступен в СПС «КонсультантПлюс».

в соответствии с распределением и заключенными контрактами, нарушая свои обязанности перед государством.

Руководителям предприятий, организаций и учреждений было запрещено принимать на работу молодых специалистов, не проработавших три года после окончания ими учебного заведения, без путевок о направлении на работу или документов о предоставлении права поступать на работу без распределения.

Постановлением Совета Министров СССР от 15 июня 1967 г. № 542 «О сроках персонального распределения молодых специалистов, оканчивающих дневные высшие и средние специальные учебные заведения»³² было установлено, что персональное распределение молодых специалистов должно производиться не позднее чем за четыре месяца до окончания ими учебных заведений. Исключением были лишь отдельные специальности, сроки распределения специалистов по которым предусматривались соответствующими решениями Правительства СССР.

В Постановлении ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 13 марта 1987 г. № 325 «О мерах по коренному улучшению качества подготовки и использования специалистов с высшим образованием в народном хозяйстве»³³ говорилось о переходе на новый тип взаимодействия высшей школы, производства и науки, предусматривающий, как правило, целевую подготовку специалистов. Такая подготовка должна была осуществляться на основе договоров, заключаемых между министерствами и ведомствами, для которых готовились кадры, и Минвузом СССР, а также другими министерствами и ведомствами, имевшими в своем подчинении вузы, и непосредственно между предприятиями, организациями и высшими учебными заведениями в рамках государственных планов подготовки специалистов.

Также было развито направление различными организациями (государственными, кооперативными и др.) своих работников на учебу с обязательностью возврата в эти организации по ее окончании.

Отбор и направление на учебу осуществляли руководители предприятий по согласованию с советами трудовых коллективов и общественными организациями.³⁴

Постановлением Совета Министров СССР от 19 декабря 1990 г. № 1311 «О мерах по развитию договорных отношений в подготовке специалистов с высшим и средним специальным образованием»³⁵ был принят ряд очень важных решений. Главным среди них явилась отмена обязательного государственного распределения молодых специалистов. Было отменено также право Минвуза СССР лишать специалистов дипломов об окончании ими учебных заведений в случае уклонения от работы по специальности в соответствии с распределением и заключенными контрактами.

³² СП СССР. 1967. № 15. Ст. 100.

³³ СП СССР. 1987. № 23. Ст. 82.

³⁴ Постановление Совета Министров СССР от 31 августа 1989 г. № 708 «Об участии государственных, кооперативных и других общественных предприятий, организаций и учреждений в комплектовании высших и средних специальных учебных заведений и в подготовке специалистов» // СП СССР. 1989. № 30. Ст. 135.

³⁵ СП СССР. 1991. № 3. Ст. 11.

Правительства союзных республик, министерства и ведомства СССР, имевшие в своем подчинении высшие и средние специальные учебные заведения, с 1991 г. начали самостоятельно определять объемы и структуру подготовки, а также порядок распределения молодых специалистов. При этом исходили из сложившихся связей и заключенных договоров по подготовке специалистов, учитывали общегосударственные нужды и перспективы развития регионов и отраслей. Так, распределение молодых специалистов с 1992 г., т. е. после распада СССР, осуществлялось в соответствии с законодательными актами РСФСР в области труда и занятости.³⁶

Принятие Постановления Правительства РФ от 19 сентября 1995 г. № 942 «О целевой контрактной подготовке специалистов с высшим и средним профессиональным образованием»³⁷ ознаменовало собой принятие нового порядка подготовки молодых специалистов в первую очередь для предприятий, организаций и учреждений, имеющих бюджетное финансирование. Студенты, зачисленные на целевые места, могли вступать в договорные отношения, предусмотренные Положением о целевой контрактной подготовке специалистов с высшим и средним профессиональным образованием, утвержденным указанным документом, с оформлением двух контрактов.³⁸

Контингент обучающихся в рамках подготовки специалистов формировался добровольно из числа лиц, обучающихся на бюджетной основе, путем заключения контракта об обучении между студентом и учебным заведением. Студент заключал также контракт на срок до трех лет с конкретным работодателем. Работа (должность), предлагаемая студенту не позднее чем за три месяца до окончания студентом учебы, должна была соответствовать уровню и профилю его профессионального образования.

Выпускники, выезжавшие на работу за пределы места постоянного жительства, и члены их семей имели право на получение компенсаций в соответствии с законодательством РФ, по установленным нормам обеспечивались жилой площадью. Успевающим студентам выплачивалась государственная стипендия в определяемых законодательством РФ размерах за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. В порядке, определяемом контрактом, могли также устанавливаться доплаты, пособия, предоставляться льготы по оплате коммунальных и бытовых услуг, условиям материального обеспечения за счет средств учебного заведения и работодателя и др.

С принятием Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»³⁹ (далее — Закон об образовании) изменились некоторые правила в подготовке молодых специалистов. Согласно

³⁶ Постановление Совета Министров РСФСР от 8 февраля 1991 г. № 86 «О мерах по развитию договорных отношений в подготовке специалистов с высшим и средним специальным образованием» // СП РСФСР. 1991. № 13. Ст. 162.

³⁷ СЗ РФ. 1995. № 39. Ст. 3777.

³⁸ Постановление Минтруда России и Госкомвуза России от 27 декабря 1995 г. № 73/7 «О типовых контрактах между студентом и учебным заведением высшего (среднего) профессионального образования, студентом и работодателем, заключаемых в рамках целевой контрактной подготовки специалистов с высшим и средним профессиональным образованием» // БНА РФ. 1996. № 5.

³⁹ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

ст. 55 данного Закона прием на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, проводится на принципах равных условий приема для всех поступающих. Исключением из этого может быть, в частности, целевой прием граждан, производимый в пределах контрольных цифр приема граждан на обучение за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, устанавливаемых в соответствии со ст. 100 Закона об образовании.

Постановлением Правительства РФ от 27 ноября 2013 г. № 1076 «О порядке заключения и расторжения договора о целевом приеме и договора о целевом обучении»⁴⁰ утверждены: Правила заключения и расторжения договора о целевом приеме и договора о целевом обучении; Типовая форма договора о целевом приеме; Типовая форма договора о целевом обучении.

Согласно договоренностям гражданин обязуется освоить образовательную программу по определенной профессии, направлению подготовки (специальности), уровню образования, реализуемую в соответствующей образовательной организации, успешно пройти государственную итоговую аттестацию по указанной образовательной программе и заключить трудовой договор с организацией, заключившей с ним договор о целевом обучении.

Организация обязуется предоставить гражданину меры социальной поддержки и организовать прохождение практики в соответствии с учебным планом, а по окончании обучения — обеспечить трудоустройство гражданина в соответствии с полученной квалификацией.

Проводить целевой прием в пределах установленных контрольных цифр вправе государственные и имеющие государственную аккредитацию негосударственные образовательные организации, осуществляющие образовательную деятельность по основным профессиональным образовательным программам. Контрольные цифры приема устанавливаются самими образовательными организациями в порядке, установленном в соответствии со ст. 56 Закона об образовании.

Договор о целевом приеме заключается организацией, осуществляющей образовательную деятельность, с соответствующими органами или организациями, заключившими с гражданином договор о целевом обучении. Право на обучение на условиях целевого приема для получения высшего образования имеют граждане, которые заключили договор о целевом обучении с указанными выше органами или организациями и приняты на целевые места по конкурсу. Конкурс проводится в рамках квоты целевого приема в соответствии с установленным порядком приема (ч. 8 ст. 55 Закона об образовании).⁴¹

Стороны договора о целевом обучении самостоятельно определяют перечень оснований как для освобождения гражданина от исполнения обязанности по трудоустройству, так и для досрочного прекращения данного договора.

⁴⁰ СЗ РФ. 2013. № 48. Ст. 6279.

⁴¹ Приказ Минобрнауки России от 15 июля 2013 г. № 560 «Об утверждении Порядка проведения конкурса на распределение контрольных цифр приема граждан по профессиям, специальностям и направлениям подготовки для обучения по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам среднего профессионального и высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета» // Российская газета. 2013. 23 авг.

Поэтому в п. 7 Типовой формы договора о целевом обучении приведен лишь примерный перечень таких оснований.

Гражданин, не исполнивший обязательства по трудоустройству, за исключением случаев, установленных договором о целевом обучении, обязан возместить заказчику в полном объеме расходы, связанные с предоставлением ему мер социальной поддержки, а также выплатить штраф в двукратном размере относительно указанных расходов. Заказчик в случае неисполнения обязательства по трудоустройству гражданина выплачивает ему компенсацию в двукратном размере расходов, связанных с предоставлением ему мер социальной поддержки.

В целях повышения доступности качественного высшего профессионального образования, усиления социальной направленности его системы, в том числе для граждан из малообеспеченных семей, в 2007–2013 гг. проводился эксперимент по государственной поддержке предоставления студентам целевых образовательных кредитов. Правовой основой для этого явилось Постановление Правительства РФ от 23 августа 2007 г. № 534 «О проведении эксперимента по государственной поддержке предоставления образовательных кредитов студентам образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию».⁴² Позднее в проведение эксперимента были внесены изменения.⁴³

С принятием Постановления Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1026 «Об утверждении Правил предоставления государственной поддержки образовательного кредитования»⁴⁴ субсидирование образовательных кредитов осуществляется на постоянной основе.

Образовательные кредиты могут быть направлены на оплату обучения в размере стоимости обучения или части стоимости обучения (основной образовательный кредит) и/или на оплату проживания, питания, приобретения учебной и научной литературы и других бытовых нужд в период обучения (сопутствующий образовательный кредит). Заемщиком признается студент вуза,

⁴² СЗ РФ. 2007. № 35. Ст. 4317. — См. также: Приказ Минобрнауки России от 1 октября 2007 г. № 267 «Об утверждении форм документов, необходимых для реализации Постановления Правительства РФ от 23 августа 2007 г. № 534 «О проведении эксперимента по государственной поддержке предоставления образовательных кредитов студентам образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию» // БНА РФ. 2007. № 16; Приказ Минобрнауки России от 9 июля 2010 г. № 762 «Об образовательных учреждениях высшего профессионального образования, прошедших отбор для участия в эксперименте по государственной поддержке предоставления образовательных кредитов студентам образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию, на 2009/2010 и 2010/2011 учебные годы» // Официальные документы в образовании. 2010. № 34, 35.

⁴³ Постановление Правительства РФ от 28 августа 2009 г. № 699 «Об изменении условий проведения эксперимента по государственной поддержке предоставления образовательных кредитов студентам образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию» // СЗ РФ. 2009. № 37. Ст. 4413; Приказ Минобрнауки России от 28 сентября 2009 г. № 352 «О реализации Постановления Правительства РФ от 28 августа 2009 г. № 699» // Российская газета. 2009. 15 дек.

⁴⁴ СЗ РФ. 2013. № 47. Ст. 6108.

отвечающий установленным критериям по успеваемости и заключивший договор образовательного кредита с банком — участником эксперимента.

В течение всего срока обучения в вузе и трех месяцев после его окончания студент не выплачивает банку основной долг по образовательному кредиту. В течение первого и второго года пользования образовательным кредитом студент выплачивает только часть процентной ставки (40 и 60 % соответственно). Срок возврата кредита — в течение 10 лет после завершения обучения в вузе.

В условиях реформирования в России системы образования на всех уровнях возник далеко не однозначный вопрос о возможности возврата к обязательному распределению выпускников вузов, сохранившемуся из республик бывшего СССР только в Беларуси⁴⁵ и Узбекистане.⁴⁶ С одной стороны, обязательность распределения в определенной мере ограничивает конституционный принцип свободы труда и право граждан на свободное трудоустройство. Но многие выпускники отказываются уезжать из больших городов в те районы страны, где нужны специалисты. С другой стороны, распределение необходимо, потому что оно дает выпускнику гарантированные рабочие места, обеспечивая ему не только заработную плату, но и решение бытовых проблем и т. д. Это особенно ценно в нынешних условиях, когда часть специалистов оказываются безработными или вынужденными работать не по профилю своего образования. Обязательное распределение позволит решить и вопрос с нехваткой квалифицированных кадров в ряде регионов страны.

На решение данных вопросов направлены предложения о необходимости принятия федерального закона об обязательном трудовом распределении выпускников вузов, получивших образование за счет средств бюджета, — мы имеем в виду Закон «О первом рабочем месте».⁴⁷

Предполагается, что если государство или организация оплачивают обучение студента, то в рамках заключаемого контракта выпускнику должна быть предоставлена работа по профилю. Молодой специалист, в свою очередь, сможет отказаться от предлагаемой работы, но тогда он будет обязан вернуть деньги, потраченные на его обучение.⁴⁸

⁴⁵ Статьи 83–88 Кодекса Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 г. № 243-З (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 2/1795).

⁴⁶ Положение о порядке целевой подготовки кадров на основе государственных грантов, утвержденное постановлением Министерства высшего и специального образования совместно с Министерством экономики, Министерством труда и социальной защиты населения, Министерством юстиции Республики Узбекистан, Советом Федерации профессиональных союзов Узбекистана от 7 июля 2005 г. № 58, 154-1, 19, 02/2658 // СЗ Республики Узбекистан. 2005. № 32–33. Ст. 258. — Данный документ принят в соответствии с п. 6 Постановления Президента Республики Узбекистан от 2 июня 2005 г. № ПП-92 «О приеме в высшие образовательные учреждения Республики Узбекистан в 2005/2006 учебном году» (Чирчик. 2005. 10 июня).

⁴⁷ См. подробнее: Дузель А. Госдума может вернуть распределение для выпускников вузов // Российская газета. 2013. 22 июля.

⁴⁸ Такое правило установлено в Республике Беларусь (Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 22 июня 2011 г. № 821 «О некоторых вопросах распределения, перераспределения, направления на работу, последующего направления на работу выпускников, возмещения затраченных государством средств на их подготовку и целевой

Обучение на контрактной основе, по мнению разработчиков законопроекта, не ограничивает выпускников в правах, потому что у них есть выбор: получить бесплатное образование на определенных условиях либо учиться за свой счет. Распределение необходимо прежде всего будущим работникам бюджетной сферы: врачам, учителям, деятелям культуры и некоторым категориям госслужащих. Предлагается также обсудить вопрос о гарантированном первом рабочем месте выпускникам не только вузов, но и организаций профессионального образования всех уровней.⁴⁹

Поскольку есть не только поддерживающие идею предлагаемого законо-проекта, но и его противники, то хотелось бы надеяться, что в решении данного вопроса возможен необходимый компромисс между государственными интересами и интересами молодых специалистов, причем права последних не будут нарушены.

подготовки специалистов, рабочих, служащих» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 76, 5/34029).

⁴⁹ Госдума вернет обязательное распределение молодых специалистов // www.lmexperts.ru/news/gosduma-vernet-obyazatelnoe-raspredelenie-vyupusknikov-vuzov.html; *Распределение выпускников: возврат в СССР или гарантия первой работы?* // <http://ria.ru/society/20130719/950841246.html>; и др.